



INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Os ruralistas como elite política: hegemonia construída através do  
Estado e da imprensa brasileira**

**Mayrá Silva Lima**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política do Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília, como requisito parcial para  
a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.  
Orientadora: Profa. Dra. Flávia Biroli/ IPOL-UnB

BRASÍLIA

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
MAYRÁ SILVA LIMA

OS RURALISTAS COMO ELITE POLÍTICA: HEGEMONIA CONSTRUÍDA  
ATRAVÉS DO ESTADO E DA IMPRENSA BRASILEIRA

---

Profa. Dra. Flávia Millena Biroli Tokarski – IPOL/UnB

---

Profº. Drº. Thiago Aparecido Trindade - IPOL/UnB

---

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba – IFCH/UNICAMP

---

Profa. Dra. Leonilde Servolo Medeiros – CPDA/UFRRJ

---

Profa. Dra. Danusa Marques – IPOL/UnB  
(Suplente)

BRASÍLIA

2020

*“Sou o sonho de liberdade de minhas ancestrais”*

(Adaptado de *Nada Vai nos Parar*, de Baco Exu do Blues e Gabz).

*“Vou aprender a ler;*

*Pra ensinar os meus camaradas”*

(*Yáyá Mاسsemba*, de Roberto Mendes e Capinam)

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado em um período bastante conturbado da política brasileira. No início dos estudos, o Brasil se deparou com um golpe parlamentar-jurídico-midiático que atingiu seriamente o que entendemos por democracia, em sua perspectiva mais plural. No meio da pesquisa, com a eleição do governo Bolsonaro, as universidades brasileiras se viram sob imenso ataque à sua autonomia e pesquisas. Por fim, uma pandemia extremamente letal colocou um mundo inteiro em isolamento social, com restrições acerca de encontros e afetos.

Início este curto texto com este relato, pois diante de tantos obstáculos, agradecer é realmente necessário. Por isso, agradeço imensamente a minha família: Eliane, Gilberto, Renato, Vó Firmina, Vô Moura, Vó Raimunda (In Memoriam), tias, tios, primas e primos. Sem o amor de vocês, jamais lutaria contra o sentimento do “não lugar” em relação à universidade, cotidianamente superado quando vejo o povo negro, indígena, sem-terra, das periferias ocupando o seu espaço por direito.

Quero agradecer também a minha orientadora Flávia Biroli pelas horas agradáveis de debate político, conversas e gentilezas. Através dela, estendo meus agradecimentos a todo corpo docente do Instituto de Ciência Política – IPOL.

Citando Thaynara, secretária do programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, agradeço todo o corpo de trabalhadores e trabalhadoras do IPOL.

Também agradeço minha banca de avaliação desta tese. Muito obrigada às professoras Luciana Tatagiba (Unicamp), Leonilde Medeiros (UFRRJ) e ao professor Thiago Trindade (UnB).

Quero agradecer ainda o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), fundamental para a pesquisa brasileira.

Também quero registrar aqui as lindas amizades que fiz durante estes anos de pesquisa: Alexandre Arns, Larissa Cervi, Ananda Winter, Inayara Oliveira, Cleyton Feitosa, Ranieri Parra, Daniele Dias, Michel Oliveira, Carla Guareschi, Marina Ferreira, muito obrigada por cada resenha, ajuda, paciência e horas incontáveis nas salas de estudo, nos bares, ou mesmos nas “lives”.

Às mulheres que lutam e sonham, obrigada por toparem mover estruturas: Beatriz Barbosa, Renata Vilela, Helena Martins, Giuliana Cores, Érika Bezerra, Manuela Nobre, Marleide Ferreira, Estela Zeferino, Adi Spezia, Leonor Costa, Juliana Nunes, Cecília Bizerra e Marcy Figueiredo.

Também agradeço a Mãe Beth de Iansã por todo acolhimento e amor. Aos meus irmãos e irmãs do Terreiro Sol do Oriente, obrigada por manter nossa família unida.

Ao Rafael Soriano, obrigada pela ajuda com as revisões.

Ao MST, obrigada pelo acolhimento e o ensino da práxis.

Ao Samba do Peleja, obrigada pela diversão e o carnaval.

E como não poderia jamais deixar de dizer: obrigada minha linda *Yabá*, que me protege e orienta junto a tantos orixás e guias de fé.

*Eparrey*, bela Oyá!

## RESUMO

O objetivo desta tese é identificar e analisar os vieses mobilizados por ruralistas, no que tange as disputas políticas sobre o direito à terra, a partir da sua atuação como elite política dentro do Estado brasileiro. Para tanto, o objeto da pesquisa é centrado na atuação dos ruralistas no Parlamento brasileiro durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores, a partir das comissões parlamentares de inquérito (CPIs) da Terra, do MST, Funai Incra e Funai Incra 2, além do que foi noticiado pelos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S. Paulo* acerca destas investigações. As discussões levam em consideração as vantagens que os ruralistas possuem diante das diferenças de recursos materiais e de representação nos espaços políticos, o que possibilita o sucesso de seus interesses e o bloqueio de interesses adversários, identificados principalmente por movimentos sociais de luta por terra e território. A inclusão na pesquisa dos meios de comunicação visa a compreensão dos aspectos pelos quais os vieses mobilizados no âmbito político, enquanto valores promovidos, chegam à sociedade, mediante enquadramentos que podem reforçar relações de dominação e desigualdade de poder entre grupos antagônicos. Para o trabalho com o *corpus*, a tese utiliza da análise de enquadramentos de discursos relacionados ao direito à terra durante as CPIs estudadas, além do material de imprensa incluído. Trata-se de um estudo simultâneo de como os vieses são mobilizados na política institucional e nos meios de comunicação, tendo as CPIs como conector entre os debates nesses dois espaços. Os resultados permitem afirmar que, nos enquadramentos dominantes ruralistas mobilizados, há a defesa do agronegócio enquanto modelo de sucesso, além da exigência do registro jurídico aos movimentos sociais como forma de responsabilização individual de interesses coletivos de agrupamentos subalternos; e a defesa da propriedade como direito balizador do que se entende como democracia, junto à criminalização de qualquer forma de protesto que questione a propriedade. Em relação aos meios de comunicação, há um posicionamento privilegiado dos ruralistas, revelado principalmente por meio da construção do viés que leva as organizações sociais de luta por terra e território à condição de ilegalidade, além da legitimação da voz ruralista a partir de representações institucionais.

**Palavras-chave: Parlamento; Elite Política; Ruralista; Movimento Social; Direito à terra; Imprensa**

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to identify and analyze the biases mobilized by ruralists, about political disputes regarding the land rights, from their performance as a political elite within the Brazilian State. To this end, the object of the research is centered on the performance of ruralists in the Brazilian Parliament during the period of the governments of the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores in Brazilian Portuguese), based on the Parliamentary Inquiry Commission of Land (Terra), the “MST”, “Funai Incra” and “Funai Incra 2”, in addition to what was reported by the Brazilian newspapers *Folha de S. Paulo*, *O Globo* and *O Estado de S. Paulo* about these investigations. The discussions consider the advantages that ruralists have in the face of differences in material resources and representation in political spaces, which enables the success of their interests and the blocking of opposing interests, identified mainly by social movements struggle for land and territory. The inclusion in the research of the mainstream media intends the comprehension of the aspects by which the biases mobilized in the political sphere, as promoted values, reach society, through frameworks that can reinforce relations of domination and inequality of power between antagonistic groups. For the work with the *corpus*, the thesis uses the analysis of frameworks of discourses related to the land rights during the studied of Parliamentary Inquiry Commissions, in addition to the included press material. It is a simultaneous study of how biases are mobilized in institutional politics and in the media, with Parliamentary Inquiry Commissions as the connector between the debates in these two spaces. The results allow us to affirm that, in the dominant ruralist frameworks mobilized, there is the defense of agribusiness as a model of success, in addition to the requirement of legal registration to social movements as a form of individual accountability for collective interests of subordinate groups; and the defense of property as a guiding right of what is understood as democracy, together with the criminalization of any form of protest that questions property. In relation to the mainstream media, there is a privileged position of ruralists, revealed mainly through the construction of the bias that makes social organizations struggle for land and territory illegal, in addition to legitimizing the ruralist voice from institutional representations.

**Keywords: Parliament; Political Elite; Ruralist; Social Movement; Land Rights; Mainstream Media**

## **LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS**

### **QUADROS**

- Quadro 1: pág. 30
- Quadro 2: pág. 32/33
- Quadro 3: pág. 141

### **FIGURAS**

- Figura 1: pág. 131
- Figura 2: pág. 132
- Figura 3: pág. 198

### **TABELAS**

- Tabela 1: pág. 146
- Tabela 2: pág. 147
- Tabela 3: pág. 151
- Tabela 4: pág. 155/156
- Tabela 5: pág. 164/165
- Tabela 6: pág. 166
- Tabela 7: pág. 167
- Tabela 8: pág. 196
- Tabela 9: pág. 200/201
- Tabela 10: pág. 202
- Tabela 11: pág. 210
- Tabela 12: pág. 214
- Tabela 13: pág. 215
- Tabela 14: pág. 218/219
- Tabela 15: pág. 220
- Tabela 16: pág. 221
- Tabela 17: pág. 222
- Tabela 18: pág. 223

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	pág. 46
Gráfico 2:	pág. 98
Gráfico 3:	pág. 98
Gráfico 4:	pág. 99
Gráfico 5:	pág. 99
Gráfico 6:	pág. 100
Gráfico 7:	pág. 101
Gráfico 8:	pág. 102
Gráfico 9:	pág. 105
Gráfico 10:	pág. 105
Gráfico 11:	pág. 106
Gráfico 12:	pág. 106
Gráfico 13:	pág. 107
Gráfico 14:	pág. 108
Gráfico 15:	pág. 108
Gráfico 16:	pág. 111
Gráfico 17:	pág. 112
Gráfico 18:	pág. 113
Gráfico 19:	pág. 113
Gráfico 20:	pág. 114
Gráfico 21:	pág. 115
Gráfico 22:	pág. 115
Gráfico 23:	pág. 149
Gráfico 24:	pág. 150
Gráfico 25:	pág. 157
Gráfico 26:	pág. 159
Gráfico 27:	pág. 160

## LISTA DE SIGLAS

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio  
ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária  
ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva  
ACS - Análise de Correspondência Simples  
ANCA - Associação Nacional de Cooperativa Agrícola  
CCU - Contrato de Concessão de Uso  
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina  
CEPATEC - Centro de Formação e Pesquisa Contestado  
CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CONCRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda.  
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar  
ELA - Escola latino-americana de Agroecologia  
ENFF - Escola Nacional Florestan Fernandes  
Estadão- O Estado de S. Paulo (jornal)  
FAAB - Frente Ampla da Agropecuária Brasileira  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação  
FSP: Folha de S. Paulo (jornal)  
INCA – Instituto Nacional do Câncer  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ITAC - Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo  
ITERRA - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MASTER - Movimento dos Agricultores Sem Terra  
MP- Medida Provisória  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil  
OGMs - Organismos Geneticamente Modificados  
OIT - Organização Mundial do Trabalho  
ONG - Organização Não Governamental  
PDC - Projeto de Decreto Legislativo  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PL – Projeto de Lei  
PLS - Projeto de Lei do Senado  
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PRONAF - Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar  
RAM - Reforma Agrária de Mercado  
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior  
SENAR - Sistema Nacional de Aprendizagem Rural  
SNA - Sociedade Nacional da Agricultura  
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural  
SRB- Sociedade Rural Brasileira  
UDR - União Democrática Ruralista  
ULTAB - União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil  
VC -Via Campesina

## **COMISSÕES TEMÁTICAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural  
CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática  
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
CCULT - Comissão de Cultura  
CDC - Comissão de Defesa do Consumidor  
CMULHER - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher  
CIDOSO - Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa  
CPD - Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência  
CDU - Comissão de Desenvolvimento Urbano  
CDEICS - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços  
CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias  
CE - Comissão de Educação  
CESPO - Comissão do Esporte  
CFT - Comissão de Finanças e Tributação  
CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
CINDRA - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia  
CLP - Comissão de Legislação Participativa  
CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
CME - Comissão de Minas e Energia  
CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional  
CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado  
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família  
CTASP - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público  
CTUR - Comissão de Turismo  
CVT - Comissão de Viação e Transportes

## **COMISSÕES TEMÁTICAS DO SENADO FEDERAL**

CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura  
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte  
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos  
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional  
CAS - Comissão de Assuntos Sociais  
CMA - Comissão de Meio Ambiente

CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária  
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa  
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo  
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática  
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor  
CSF - Comissão Senado do Futuro  
CDIR - Comissão Diretora do Senado Federal

## **PARTIDOS POLÍTICOS**

PT - Partido dos Trabalhadores  
PSOL- Partido Socialismo e Liberdade  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPS - Partido Popular Socialista  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
DEM - Democratas  
PP - Partido Progressista  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PC do B - Partido Comunista do Brasil  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PR - Partido da República  
PFL - Partido da Frente Liberal. Hoje denominado DEM.  
DEM - Partido dos Democratas  
PSD - Partido Social Democrático  
SD – Solidarietà  
PTC – Partido Trabalhista Cristão  
PTN – Partido Trabalhista Nacional  
PV – Partido Verde  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PHS – Partido Humanista da Solidarietà  
PMB – Partido da Mulher Brasileira  
PODE - Podemos  
PSC – Partido Social Cristão  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PPB- Partido Progressista Brasileiro

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo 1: Os ruralistas como elite política</b> .....	7
1.1 Questões à teoria democrática e a problematização do Estado e da luta de classes .....	14
1.2 O processo da modernização conservadora para o campo: exclusão de temas conflitantes e intersecções ruralistas com o Estado brasileiro .....	20
1.3 A redemocratização e a continuidade da hegemonia ruralista perante setores antagônicos .....	28
<b>Capítulo 2: Agronegócio e neoliberalismo</b> .....	46
2.1 As conexões entre neoliberalismo e agronegócio .....	50
2.2 O Agronegócio enquanto racionalidade neoliberal que se pretende total .....	62
2.3 Críticas ao modelo do agronegócio: a Soberania Alimentar e os projetos oriundos de movimentos sociais .....	71
2.3.1 Estratégias e alianças em prol da Soberania Alimentar .....	76
2.3.2 Exemplos brasileiros de projetos orientados pela Soberania Alimentar .....	79
<b>Capítulo 3: Composição e organização da elite ruralista no Parlamento</b> .....	86
3.1 A Bancada Ruralista: características principais de um grupo de interesse.....	88
3.2 A 53ª Legislatura (2007-2011) .....	96
3.2.1 Partidos .....	97
3.2.2 Estados .....	98
3.2.3 Presença em comissões permanentes .....	100
3.3 A 54ª Legislatura (2011-2015) .....	102
3.3.1 Partidos .....	104
3.3.2 Estados .....	105
3.3.3 Presença em comissões permanentes .....	107
3.4 A 55ª Legislatura (2015-2019) .....	108
3.4.1 Partidos .....	111
3.4.2 Estados .....	112
3.4.3 Presença em comissões permanentes .....	114
3.5 Considerações sobre a representação entre elites ruralistas e de movimentos sociais de luta por terra e território no campo político .....	116
3.6 As CPIs como campos de mobilização e disputa de vieses políticos .....	125
3.6.1 A CPMI da Terra (2003-2005): 43 sessões.....	128
3.6.2 A CPMI do “do MST” (2009- 2011): 13 sessões .....	130
3.6.3 CPIs Funai Incra (2015 –2016) e Funai Incra 2 (2016 – 2017): 45 sessões .....	132
<b>Capítulo 4: Os vieses mobilizados pelas elites ruralistas no Parlamento</b> .....	135
4.1 O conceito de enquadramento enquanto recurso metodológico.....	136
4.2 Notas metodológicas para a análise das CPIs .....	140
4.2.1 Descrição dos dados .....	143
4.2.2 Formalização dos enquadramentos e dos enquadramentos dominantes .....	150
4.3 Mobilização dos vieses ruralistas e dos vieses antagônicos.....	167
4.3.1 Os vieses antagônicos .....	169
4.3.2 Os vieses ruralistas .....	172
<b>Capítulo 5: Os ruralistas e o agendamento privilegiado do direito à terra nos meios de comunicação</b> .....	188
5.1 A formação da agenda do noticiário e influências no debate público .....	190
5.2 Notas metodológicas para a análise dos meios de comunicação .....	195
5.3 Os enquadramentos priorizados pelos meios de comunicação: privilégio dos enquadramentos dominantes ruralistas .....	199
5.3.1 A denúncia da criminalização como contestação.....	204
5.3.2 A posição institucional dos jornais .....	206

5.3.3 As vozes nos veículos de comunicação: o predomínio das vozes institucionais ruralistas .....	208
5.4 A CPMI da Terra: enquadramentos dominantes e vozes .....	212
5.5 A CPMI do MST: enquadramentos dominantes e vozes .....	216
5.6 As CPIs Funai Incra: enquadramentos dominantes e vozes .....	220
5.7 Espelhamento dos enquadramentos dominantes na CPI e na imprensa .....	223
<b>Conclusão</b> .....	<b>226</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>235</b>

## **Introdução**

A tese que apresento é fruto de, ao menos, 15 anos de acompanhamento do debate agrário dentro do Parlamento brasileiro enquanto jornalista de profissão e, posteriormente, mestra em Ciências Sociais. Trata-se de uma pesquisa motivada por uma pergunta que me instiga há muito tempo: por que os ruralistas sempre “ganham” suas pautas, mesmo com todas as lutas empreendidas por movimentos sociais?

A pergunta pode ter resposta “óbvia” diante da grande representação do patronato rural dentro do Estado brasileiro. No entanto, com os mecanismos que conferiram aos movimentos sociais de luta por terra e território oportunidades de reivindicação de pautas políticas no regime democrático, o que era uma inquietação aparentemente simples se revelou mais complexo. Esta complexidade está nos limites da ação política de grupos de origem popular diante das próprias estruturas institucionais consideradas democráticas.

Os ideais e previsões constitucionais de participação, que foram afirmados com a transição para a democracia, possibilitaram a movimentos sociais de luta por terra e território interlocuções no espaço político, ainda que a sua representação no Parlamento seja diminuta em comparação à representação ruralista. Ou seja, são atores que atuam não só através da ação direta, de forma a reivindicar determinada política, mas também a partir de diversos modelos institucionais, tais como plebiscitos, conselhos, conferências etc.

Essa perspectiva que coloca movimentos sociais de luta pela terra e território como atores políticos, oriundos de organizações que produzem interesses coletivos na esfera pública e política não significou uma quebra com as estruturas de desigualdade de poder entre grupos antagônicos. Após a Constituição de 1988 e, principalmente, durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), os interesses de movimentos sociais de luta por terra e território tinham vazão em estruturas administrativas que visavam a participação, ou mesmo incluíam rotinas de debate com esses movimentos.

No entanto, trata-se de interesses que conflitam com os interesses ruralistas. A dominação e a influência dos grupos ruralistas têm como uma de suas facetas a disputa discursiva. Daí a importância de organizações e processos de representação, inclusive eleitoral, que podem incidir no debate público e na tomada de decisões por parte do Estado. O alinhamento de classe é importante tanto na reação com os meios de comunicação, quanto no suporte nas disputas políticas. A capacidade de influência na tomada de decisão depende de estruturas de representação, que foram construídas a partir de relações históricas de dominação e onde os ruralistas são maioria numérica, somada

às necessidades de reprodução do Estado capitalista frente a uma economia fortemente primarizada.

Assim, o principal propósito desta pesquisa é identificar e analisar os vieses mobilizados por elites ruralistas no Parlamento e nos meios de comunicação, no que diz respeito ao direito à terra. Por mobilização de viés entendo a capacidade que grupos ou indivíduos têm de controlar e manipular valores sociais e políticos mediante a sua própria organização política (Bachrach e Baratz, 2011, p.151). Neste trabalho, a mobilização de viés é identificada mediante as construções discursivas que referenciam valores dominantes capazes de influenciar as instituições políticas e suas práticas, a esfera política mais ampla e a opinião pública. O recurso para isso, como será explicado nas notas metodológicas, é a análise de enquadramentos. A mobilização de vieses pode gerar consensos que influem em disputas de hegemonia acerca de projetos políticos e o conteúdo deles, o que também traz luz aos debates acerca dos atores envolvidos, sua organização, projeto político e o lugar do Estado neste processo.

A conceitualização acima está inserida no debate proposto por Bachrach e Baratz (2011) acerca das assimetrias de poder existentes entre grupos, mesmo em sistemas considerados democráticos, pois há desigualdades no acesso a recursos de poder, tal como na capacidade de mobilização e influência na esfera política. Também é inserido nos debates gramscianos acerca da disputa de hegemonia, tal como a problematização do Estado enquanto ator político que reproduz desigualdades entre grupos diante das necessidades de reprodução do capitalismo e dos conflitos existentes mediante disputas entre classes e projetos políticos.

A atuação ruralista enquanto elite política, considerando as vantagens diante das diferenças de recursos materiais e de representação nos espaços de deliberação política, possibilita o sucesso de seus interesses e o bloqueio de interesses adversários, que neste trabalho são identificados, principalmente, nos movimentos sociais de luta por terra e território, ou organizações de populações indígenas, ou quilombolas. Deste modo, as perguntas que orientam toda a pesquisa: quais são esses vieses e como eles são mobilizados enquanto valores dominantes dentro do debate sobre o direito à terra? Como a imprensa se relaciona com os vieses mobilizados pelos ruralistas nas CPIs estudadas?

Para atender às perguntas, a pesquisa analisa a atuação dos ruralistas no Parlamento brasileiro, tomando como objeto os debates nas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) da Terra, do MST, Funai-Incra e Funai-Incra 2. Além disso, analisou o que foi

noticiado pelos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S. Paulo* acerca destas mesmas CPIs.

Todas as CPIs foram instaladas durante os governos comandados pelo PT e aconteceram entre os anos de 2003 e 2017. Interrelacionam-se porque abordam temas comuns referentes às políticas de reforma agrária, como o reconhecimento territorial para comunidades tradicionais, a atuação de organizações sociais de trabalhadores rurais e a atuação de organizações sociais pertencentes ao patronato rural.

A escolha destas CPIs como unidades de análise se justifica por serem um espaço privilegiado para a análise da mobilização de vieses. Nelas, foram debatidas a estrutura fundiária do Brasil e a atuação de movimentos sociais de luta por terra e território, atores considerados adversários dos ruralistas. São campos de disputa política, em que, de forma concentrada, podem sintetizar o conjunto dos debates e disputas entre atores políticos antagônicos. É preciso considerar a posição privilegiada dos ruralistas no que diz respeito a recursos e representação política no Parlamento, assim como seu acesso à mídia empresarial, com alinhamentos ideológicos relacionados à posição de classe.

A inclusão na pesquisa dos meios de comunicação - enquanto mediadores dos mais diversos interesses existentes na sociedade – visa à compreensão de como os vieses mobilizados no âmbito político chegam à sociedade. Os enquadramentos que assim se afirmam podem reforçar relações de dominação e desigualdade de poder entre grupos antagônicos. Os vieses mobilizados no âmbito político permitem a construção de uma hegemonia dos discursos ruralistas, mediante um projeto neoliberal para a agricultura, em detrimento de perspectivas mais plurais de democracia. Os jornais escolhidos são os três principais de circulação nacional e diária, cujo jornalismo político veiculado possui impacto no campo político e nos debates sobre questões públicas (Azevedo, 2017). São também os mais lidos entre os parlamentares (FSB Pesquisa, 2019, p.16) e mantêm peso na circulação noticiosa nas redes sociais.

A hipótese trabalhada é de que, a partir da atuação dos ruralistas no Estado, há a construção de recursos privilegiados para a promoção de vieses que secundarizam, invisibilizam, ou mesmo rechaçam atores, perspectivas e interesses antagônicos nos espaços de deliberação política. Esse movimento tem o objetivo de construir consensos acerca de concepções relacionadas ao direito à terra e desenvolvimento rural. Tornam-se hegemônicos na sua representação dentro do Estado, mas também por dinâmicas e mecanismos que envolvem a opinião pública e os meios de comunicação.

Assim, os objetivos específicos desta tese são:

- caracterizar os ruralistas como elite política;
- identificar e analisar os vieses, mobilizados como enquadramentos pelos ruralistas, no âmbito das CPIs da Terra, MST, Funai Inkra e Funai Inkra 2 na definição do direito à terra frente a atores antagônicos;
- identificar e analisar como esses vieses se apresentam como enquadramentos predominantes no noticiário sobre as CPIs, nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S. Paulo*;
- discutir as consequências destes vieses para perspectivas mais plurais de democracia, considerando as relações antagônicas quanto ao direito à terra.

O estudo se deu por meio da análise qualitativa no tratamento dos dados levantados, prioritariamente, com as notas taquigráficas de um universo de 103 sessões, além dos relatórios finais e paralelos que foram confeccionados pelas CPIs. Em relação ao material jornalístico, trata-se de um universo de 341 publicações entre editoriais, notas, cartas, além das notícias/reportagens. A identificação dos vieses, dos valores dominantes, por meio das CPIs se deu através da análise dos enquadramentos acerca de temas relacionados ao direito à terra.

A predominância identificada foi avaliada por meio da seleção, ênfase, exclusão e elaboração de temas correlatos que possam indicar proeminências discursivas no que tange às disputas sobre direito de propriedade, trabalho rural e modelo de desenvolvimento rural, temas chaves identificados na teoria que caracterizam os ruralistas. Partiu, então, para verificar se os meios de comunicação aderiram ou não aos enquadramentos predominantes nas comissões parlamentares de inquérito.

A análise dos enquadramentos permite abordar tanto as CPIs, quanto o material jornalístico produzido no período das investigações, ressaltando que há atores sociais distintos que possuem capacidades desiguais para influenciar os processos de enquadramento da mídia e os processos dos enquadramentos produzidos dentro do campo político. Trata-se de uma proposta metodológica que leva em conta a importância de se compreender esses dois universos separadamente, mas também em suas conexões.

É preciso também deixar nítido a posição deste trabalho. Esta tese não é uma pesquisa **sobre** os movimentos sociais, suas pautas, suas lutas e formas de organização. É uma pesquisa **para** os movimentos sociais de luta por terra e território diante do reconhecimento da importância das organizações populares dentro da construção de um regime democrático no Brasil. Faço esta distinção, pois esta pesquisadora possui relações próximas a diversos movimentos sociais de luta por terra e território e se coloca como

uma “pesquisadora militante”, com o compromisso de que esta pesquisa seja útil a quem busca transformação social.

A postura militante na pesquisa “envolve posicionamentos e atuações proativas em várias áreas da vida, como a profissional e a acadêmica, envolvendo a inserção em espaços coletivos de discussão, articulação e mobilização com objetivo de viabilizar e potencializar lutas políticas que representem a construção de uma sociedade justa e igualitária” (Bringel, Bravo e Varella, 2016, p. 8). Isso não significa um menor rigor científico. Pelo contrário, trata-se de não dissociar artificialmente a Ciência dos acontecimentos societários, da importância da historicidade, da postura crítica dos sujeitos e da apreensão de que a realidade latino-americana é marcada por profundas desigualdades (Jaumont e Varella, 2016).

Deste modo, os capítulos seguem uma estrutura pensada a responder as perguntas de pesquisa, sem prescindir de uma sólida localização histórica do tema e dos debates relevantes para a atualidade da Ciência Política brasileira.

**Capítulo 1:** descreve em perspectiva histórica e teórica os ruralistas enquanto elite política e econômica frente ao Estado capitalista, problematizando as diferenças no tratamento de interesses de determinados grupos, em detrimento de outros. Há o tratamento teórico acerca da perspectiva de atuação de elite econômica e política diante da “face invisível do poder”, na construção de vieses que podem excluir grupos antagônicos e da importância do Parlamento no contexto histórico em que a pesquisa é focada. Há a contextualização da atuação ruralista a partir da construção do valor da propriedade da terra e da construção do agronegócio enquanto modelo que unifica os ruralistas.

**Capítulo 2:** analisa a construção do agronegócio como palavra política que orienta a ação da elite ruralista brasileira e diante de um “pacto de poder” que envolve a construção de hegemonia da grande propriedade fundiária, das cadeias agroindustriais ligadas ao setor externo e das burocracias de Estado. Há a atualização do entendimento político do agronegócio frente às transformações neoliberais ocorridas em todo o mundo, onde se delinea um projeto político que “silencia” desigualdades que estruturam o campo brasileiro, mas também uma racionalidade individualista que atravessa diversos aspectos da vida, não somente econômicos.

**Capítulo 3:** há a caracterização da Bancada Ruralista desde 1988. A partir da análise da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), braço oficial da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, mostro a caracterização mais afinada de quem compõe a Bancada

Ruralista, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, durante os anos que aconteceram as comissões parlamentares de inquérito analisadas. Ainda neste capítulo, trato dos primeiros tópicos acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito, objetos desta tese.

**Capítulo 4:** há a análise mais detalhada das comissões parlamentares de inquérito, Terra, do MST, Funai Incra e Funai Incra 2, com a identificação e análise dos enquadramentos produzidos por parlamentares ruralistas e parlamentares com posição próxima aos movimentos sociais de luta por terra e território. Através de análises de correspondência simples, foram definidos enquadramentos dominantes que ajudam a sintetizar o conjunto de enquadramentos ruralistas e de movimentos sociais de luta por terra e território, além de organizações próximas a estes movimentos. Através dos enquadramentos dominantes verifico a identificação de vieses acerca da disputa pela terra, que orientam a ação das elites ruralistas e a justificam.

**Capítulo 5:** por fim, este capítulo é dedicado à análise do agendamento e dos enquadramentos presentes nos meios de comunicação, em sua relação com aqueles mobilizados pelos ruralistas e seus opositores durante as comissões parlamentares da Terra, do MST e as duas CPIs Funai-Incra. É analisada a saliência dada aos temas, originados no âmbito dos discursos e enquadramentos produzidos nas CPIs, tais como foram reverberados em três jornais de grande circulação nacional: *Folha de S. Paulo (FSP)*, *O Estado de S. Paulo (Estadão)* e *O Globo*. Aqui se faz a caracterização mais teórica do diálogo entre mídia e grupos dominantes, considerado os enquadramentos dominantes definidos.

Nesta tese, há o reconhecimento da emergência dos movimentos sociais que organizam dominados e excluídos, mas a opção foi de olhar para as estruturas políticas e elites já estabelecidas, isto é, para a dinâmica de dominação e para as elites e vieses hegemônicos. Assim, esta pesquisa se soma aos esforços de autores brasileiros e latino-americanos na busca de padrões alternativos de produção de conhecimento crítico que envolve movimentos sociais; no caso, a partir das relações de dominação existentes quando o que se disputa é a terra e o território.

## Capítulo 1: Os ruralistas como elite política

O objetivo deste capítulo é trazer uma abordagem histórico-teórica das elites ruralistas no Brasil, enquanto elite política e econômica, frente a concepções plurais de democracia. Suas relações com o Estado brasileiro são conformadoras a partir da organização enquanto classe dominante no meio rural, caracterizadas pelo ruralismo, ou seja, a organização social e política dos interesses das elites ruralistas, sendo característico o esforço de intersecção com o Estado, a defesa da propriedade e a defesa de um modelo de desenvolvimento para o campo, hoje hegemônico pelo agronegócio.

Esta primeira parte se concentra na definição teórica acerca do entendimento de elite política. A segunda parte se dedica a trazer aspectos que tensionam a teoria democrática, além da problematização do Estado e da luta de classes quando se trata de desigualdades de acesso a recursos e poder. Os dois últimos tópicos contextualizam a elite ruralista no Brasil a partir das suas conexões com o Estado brasileiro.

Entende-se por ruralismo o “movimento político de organização e institucionalização de interesses de determinadas frações da elite rural no Brasil – tanto em nível de sociedade civil, quanto em nível de sociedade política” (Mendonça, 1997, p. 10) <sup>1</sup>. Esse conceito visa às ideias chave e/ou agentes que integram este movimento, capazes de difundir perspectivas e valores mediante redes de relações sociais que influenciam tomadas de posição (idem, p. 38).

A presença da classe proprietária rural em espaços políticos brasileiros, que aqui chamo de elites ruralistas, não é um fenômeno recente no Brasil. Em vários momentos da história, é possível encontrar simbioses entre o Estado e as elites ruralistas. A grande propriedade privada foi um dos elementos que orientou as elites ruralistas que detêm a hegemonia frente a ideias sobre sociedade, democracia, direitos sociais e reforma agrária, os quais somados à representação significativa no Estado e no Parlamento, conseguem se utilizar da coerção do Estado frente à organização de grupos antagônicos a seus interesses, principalmente os movimentos de trabalhadores de luta por terra e/ou território.

É preciso reconhecer a propriedade privada da terra, enquanto um valor dominante, uma relação social que exprime identidades e antagonismos entre grupos, que determina

---

<sup>1</sup> A autora discorda de interpretações que incluem o ruralismo como ideologia referida a grupos agrários tradicionais, como uma “contrarreação dos grupos agrários à progressiva perda de seu poder e prestígio diante do avanço dos interesses urbano-industriais” (Mendonça, 1997, p.39). Ao defender o ruralismo como “movimento político”, Mendonça chama atenção para os processos de organização da classe agrícola para uma politização da economia, sendo mais que a participação do Estado nesta esfera, mas uma intensificação das disputas políticas no âmbito da sociedade civil de interesses econômico-corporativos (idem, p.43).

traços culturais e políticos da sociedade brasileira. A propriedade privada da terra (Bruno, 2009) é formadora do *habitus*<sup>2</sup> que oferece prestígio e poder de uma classe e se expressa de diversos modos que conferem uma identidade. Este apego à propriedade “escamoteia a questão da acumulação desigual de riqueza e oculta e naturaliza as relações sociais assimétricas de exercício do poder” (Bruno, 2009, p.216).

Pode-se falar de um *ethos* da propriedade, ou seja, um conjunto de princípios e práticas que formam a ideologia de um setor detentor de terras no campo brasileiro. Isto direciona as estratégias e ações defendidas por este grupo que consegue manter unidade quando o que está em pauta é a defesa da propriedade como direito central e individual para a instituição da democracia (Bruno, 1997; 2009).

Os estudos acerca do que fundamenta a identidade ruralista mostram dois traços comuns que se expressam com maior visibilidade em situações em que se sentem ameaçados em seus privilégios como proprietários de terra: a concepção da propriedade como direito absoluto e a defesa da violência como prática de classe (Bruno, 2009, p.218). Ainda segundo a autora, são características a serem destacadas:

o eterno sentir-se ameaçado diante de qualquer situação que possa significar alguma mudança política e social e interferir em seus privilégios, a tenacidade com que se apegam à concepções do passado e a persistência de determinadas tradições culturais e políticas, o discurso da penalização da agricultura e a hipervalorização do campo, a sempre renovada necessidade de organização e de mobilização e a incessante busca do líder e de um comando único e, finalmente, uma certa concepção de poder e das condições de sua reprodução (Bruno, 2009, p. 106).

Esses traços reverberam em um conjunto de estratégias por meio das quais se consegue:

- 1) manter velhas práticas e objetivos de classe, com o uso de novas tecnologias e abordagens para a agricultura;
- 2) manter presente o discurso da competência frente à sociedade e ao Estado;
- 3) manter o *ethos* da propriedade fundiária, cuja definição é relacionada ao que confere valor social, cultural e prestígio da classe dominante rural construídos a partir de seu *habitus*, o que lhes confere identidade social;

---

<sup>2</sup> Utilizo o conceito elaborado por Bourdieu (1974, p. 191), em que *habitus* são “sistemas das disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto das práticas e das ideologias características de um grupo de agentes”.

4) manter diversas frentes de representação através da capacidade de inserção nas cadeias produtivas e no sistema de acumulação capitalista de forma a ganhar capital político suficiente para se fazer presente inclusive dentro do Estado, sendo seu poder sempre renovado (Bruno, 1997).

A dinâmica de tomada de decisões e de não tomadas de decisões, que mostra quais os valores orientadores das políticas públicas para o campo brasileiro, deve ser relacionada à própria constituição das elites ruralistas no Brasil e dos movimentos sociais que lhe são antagônicos. Essas disputas advêm de racionalidades construídas com base em valores diferenciados em face de estruturas sociais desiguais que privilegiam a grande propriedade rural.

De acordo com o censo agropecuário de 2016, realizada pelo IBGE, as propriedades rurais com até 50 hectares representam 81,3% do total de estabelecimentos agropecuários, ou seja, mais de 4,1 milhões de propriedades rurais. Juntas, elas somam 44,8 milhões hectares, ou 448 mil km<sup>2</sup>, o que equivale a 12,8% do total da área rural produtiva do país. As 2,4 mil fazendas com mais de 10 mil hectares correspondem a 0,04% das propriedades rurais do país, ocupam 51,8 milhões de hectares (518 mil km<sup>2</sup>), ou 14,8% da área produtiva do campo brasileiro. Na edição anterior da pesquisa, realizada em 2006, os produtores com até 50 hectares representavam 78,4% e estavam em uma área correspondente a 13,3% da área rural produtiva. As propriedades que têm até 10 hectares de terra representam metade dos estabelecimentos no país, mas utilizam uma área de 2,2% do território produtivo. Em 2006, elas ocupavam 2,7% do total.

Analisar a atuação das elites ruralistas também significa verificar os entendimentos e compreensões acerca de grupos de interesses antagônicos, que neste trabalho são identificados, principalmente, pelos movimentos sociais de luta por terra e/ou território. As disputas políticas decorrentes de interesses distintos estão inseridas em cenários de admissão do pluralismo político a partir do reconhecimento de que a sociedade é multifacetada e composta por vários grupos, centros de poder, ou seja, concepções que caracterizam o entendimento mais contemporâneo de democracia.

Neste sentido, é preciso orientar o entendimento do que é “elite política”. Filho (2011, p.175) nos lembra que o termo, antes restrito ao uso militar, passou a ser usado para designar pessoas ou grupos que ocupavam postos de destaque nas principais instituições do sistema político. Embora não haja um consenso sobre o conceito de elite, este trabalho se alinha às críticas elaboradas por Bachrach e Baratz (2011).

Bachrach e Baratz não negam que haja uma diferenciação social e de poder nas sociedades, mas afirmam que é preciso considerar a existência de uma variedade de grupos que atuam em questões estratégicas e que estão em posições distintas (Filho, 2011). Trata-se da capacidade de grupos na priorização de temas em processos de tomada de decisão e para mobilizar vieses que podem suprimir temas concorrentes.

A identificação de grupos que exercem o poder político por meio da tomada de decisão e/ou mobilização de vieses deve ainda ser contextualizada diante das fortes desigualdades sociais que compõem diversas sociedades, inclusive a brasileira. Ou seja, a formação e atuação de elites políticas também podem ser consideradas a partir das relações de classe que caracterizam determinadas disputas entre grupos sociais.

Bachrach e Baratz (2011) realizam uma crítica às abordagens elitistas e pluralistas da democracia. A primeira postula a existência de poder centralizado nas comunidades; e a segunda questiona a existência de elites dirigentes em comunidades e instituições. Os autores propõem que os pesquisadores devem prestar atenção ao que chamam de “face invisível do poder”, ou seja, na capacidade de que os indivíduos ou grupos “têm de controlar ou manipular os valores sociais e políticos. Trata-se da capacidade de mobilizar vieses de forma a impedir que temas perigosos aos seus interesses e perspectivas sejam objetos de discussão e deliberação pública” (Bachrach e Baratz, 2011, p. 149).

Segundo Bachrach e Baratz (idem, p. 150), os elitistas podem ser criticados por sua premissa de que em toda instituição humana há um sistema ordenado de poder que é parte integral e reflexo da estratificação organizacional. Já pesquisadores de uma abordagem mais pluralista, cujo modelo democrático admite a concorrência entre grupos de interesses diferenciados no espaço político, concentram a sua atenção no exercício de poder, não nas suas fontes. Deste modo, poder é exercido na participação de grupos na tomada de decisão, cuja análise é feita a partir dos resultados das decisões concretas (Dahl Apud Bachrach e Baratz, 2011, p. 150).

Abordagens pluralistas como as de Dahl não estão interessadas se algum grupo possui mais poder de influência na tomada de decisão que outro, mas selecionam o estudo para a identificação de decisões políticas-chave em oposição às rotineiras. Deste modo, seria possível identificar as pessoas que são mais ativas nos processos decisórios, podendo ter um relato sobre o comportamento efetivo dessas pessoas no processo de resolução de conflitos em torno da política pública e assim determinar e analisar resultados específicos do conflito (Bachrach e Baratz, 2011, p. 150).

Para Bachrach e Baratz (idem, p.152), o problema do modelo pluralista é que ele não oferece critérios objetivos para distinguir temas “importantes” e “desimportantes” que surgem na arena política. Uma segunda crítica está no fato de que o modelo não leva em consideração que o poder pode ser exercido ao confinar a tomada de decisão a temas considerados “seguros”. Os autores ainda problematizam a identificação do poder apenas a partir das decisões concretas, excluindo assim a possibilidade de que grupos sejam capazes de evitar que disputas surjam a respeito de temas importantes para eles.

A partir destas críticas, pode-se verificar que o poder pode ser exercido quando A participa da tomada de decisão que afeta B. Mas o poder também pode ser verificado quando A se mobiliza de forma a garantir valores sociais e políticos de práticas institucionais que limitem o escopo do processo político presente na arena pública somente a temas que interessam ao mesmo A.

Como afirmam Bachrach e Baratz (idem, p. 151), se A obtém o sucesso disso, impede que B leve ao espaço público temas que possam ser prejudiciais aos interesses de A. Isso mostra um desenho em que uma organização política pode ter um viés, onde determinados conflitos são priorizados, ou a partir da supressão de outros temas, sendo eles organizados e mobilizados a partir das instituições políticas, ou fora delas.

Se por um lado essa abordagem nega a existência de uma única minoria de governantes que possuem poder, eliminando a capacidade de influência e participação na tomada de decisão de outros grupos sociais, por outro ela não limita a análise às decisões concretas que podem escamotear processos em que grupos impedem, ou dificultam a discussão de temas no espaço político, ou no conjunto das esferas públicas por não serem de seu interesse.

O que Bachrach e Baratz (idem, p. 153) mostram é esta face do poder que deve ser considerada nas análises da “mobilização de viés”, dos valores dominantes e dos mitos, rituais e instituições políticas que tendem a favorecer os interesses organizados de um ou mais grupos. Ou seja, desloca-se a pergunta sobre “quem domina?” e sobre “alguém tem poder?” para uma investigação da mobilização de viés da instituição e quais os grupos são beneficiados por isso, em detrimento, ou não, de outros.

A posição das elites ruralistas, caso brasileiro, é uma construção histórica, cujo deslocamento de sua atuação no âmbito da sociedade civil para a sociedade política<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> As referências de “Sociedade Civil” e “Sociedade Política” são tomadas a partir da teoria gramsciana. Ao definir sociedade civil e sociedade política no âmbito da teoria ampliada do Estado, teoria gramsciana permite a base para a ação de setores antagônicos que disputam por hegemonia na sociedade, independente

possibilita a mobilização de mais recursos, ainda que na realidade representem uma parcela muito pequena na população brasileira. Dados do estudo sobre as estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos do Brasil mostram que há de mais de seis milhões de camponeses sem terras, ou agricultores familiares, frente a um total de 22 mil grandes proprietários rurais no país (Del Grossi, Gasques, Silva e Conceição, 2001). No entanto, a média de parlamentares ligados a cada grupo social corresponde a 10 e 93 congressistas respectivamente, ao tomar o período de 1995 a 2006 (Vigna, 2001; 2003).

A partir disso, as elites ruralistas obtêm vantagens por meio da construção da propriedade da terra como valor que orienta posição de classe e posição política. A atuação como elite política é realizada diante de recursos materiais e simbólicos desiguais em relação a uma grande quantidade de trabalhadores/as sem-terra, pequenos agricultores/as, ou mesmo povos e comunidades tradicionais (a exemplo de quilombolas e indígenas). Essa atuação é ainda caracterizada pelo esforço de construção de meios formais para desmobilizar qualquer perspectiva mais pluralista em torno da agenda agrária.

O que as referências históricas demonstram é que os meios formais não seriam possíveis sem que o Estado brasileiro estivesse envolvido nos temas defendidos pelo ruralismo. Deste modo, há um empenho deste setor social em ocupar as várias esferas de gestão do Estado, de forma a garantir que os interesses de classe sejam aprovados em espaços deliberativos, tais como o Parlamento, e executados de forma prioritária pelo Poder Público (Mendonça, 1997; Delgado, 2012).

Conforme já adiantado na Introdução, a pergunta que orienta a pesquisa se trata de quais e como são mobilizados os vieses pelos ruralistas tanto no Parlamento, quanto nos meios de comunicação. A hipótese é de que, a partir da atuação das elites ruralistas no Estado, há a construção de recursos privilegiados para a mobilização de vieses que secundarizam, invisibilizam, ou rechaçam temas antagônicos nos espaços de deliberação política. Tal movimento objetiva construir consensos sobre concepções relacionadas ao direito à terra e desenvolvimento rural, capazes de serem hegemônicos dentro do Estado, opinião pública e meios de comunicação.

---

de maiorias representativas nos espaços institucionais do Estado. As disputas por hegemonia também adentram ao campo moral, intelectual e econômico. A construção da hegemonia é organizada por uma concepção de mundo dominante, que consegue imprimir no Estado a reprodução de sua dominação (Gramsci, 1968, 1975, 1976, 1995, 2007; Bobbio, 1999; Coutinho, 1981, 2011; Portelli, 1997; Nogueira, 2003, 2011).

Por hegemonia entendo a construção e realização de uma visão de mundo em processos, em que há a capacidade de uma classe<sup>4</sup> fundamental (subalterna ou dominante) de elaboração e autonomia, diante de reforma intelectual, moral e econômica capaz de criar uma vontade coletiva total (Gramsci, 1976). Desta forma, esta disputa deve ser entendida como a habilidade de uma classe em assegurar a adesão e o consentimento livre das massas e que deve alcançar não só a parte coercitiva do Estado, mas também os aparelhos privados de hegemonia, encontrados na sociedade civil. Segundo Coutinho (1981, p. 93), “não há hegemonia, ou direção política ideológica sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social”.

Somam-se à habilidade acima descrita da classe hegemônica as possíveis alianças dentro de um campo de lutas para a mobilização de projetos que definam políticas de intervenção no real (Dias, 1991). Como diz Nogueira (2011, p. 249), tem a ver “com direção político cultural: com capacidade de dirigir ética e politicamente, fixando parâmetros de sentido para os indivíduos ou para grandes agregados sociais. Tem a ver, assim, com conquista de consensos: apoios, adesões e lealdades”.

A construção de uma hegemonia não significa a obtenção de simples maiorias políticas. Para Gramsci (1995), todo movimento político que queira ser hegemônico depende da capacidade dos atores políticos em articular sínteses de diversas determinações que estão na realidade. Ou seja, hegemonia não é o mesmo que gestão ou conquista de poder em sentido estrito, nem com exercício de governo, nem com visões que excluem totalmente o marco institucional. Significa a construção de novas racionalidades sobre as relações sociais, que parte da análise da correlação de forças na sociedade que organiza as ações futuras (Dias, 1991).

Deste modo, ao mobilizar vieses, as elites ruralistas demonstram a habilidade deste setor em formular sínteses que facilitam uma hegemonia política acerca de determinados temas, fruto da sua própria organização política tanto na sociedade política, quanto na sociedade civil. No caso desta pesquisa, as sínteses construídas acerca do direito à terra e

---

<sup>4</sup> Gramsci tem inspiração marxista ao se referir a termos como classe dominante e subalterna. O prefácio de “Contribuições à Crítica da Economia Política”, escrito por Karl Marx em 1859, traz um conjunto de categorias, que explicam a estruturação da sociedade através do método do materialismo histórico-dialético. Desta forma, segundo Marx, “na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais” (Marx, 2008, p.47). A totalidade dessas relações constitui a estrutura da sociedade, a base sobre a qual se releva a superestrutura que correspondem às formas sociais determinadas pela consciência (Marx, 2008).

diante de atores antagônicos facilitam a imposição de interesses e disseminação de valores, mesmo que eles representem a exclusão de outros atores políticos.

### **1.1 Questões à teoria democrática e a problematização do Estado e da luta de classes.**

Uma questão que essa abordagem pode insuflar à teoria democrática é em que medida as faces do poder mobilizadas por grupos podem ir de encontro ao próprio princípio democrático, admitindo a pluralidade de interesses e a igualdade política como características fundamentais da democracia. Um dos fatores que devem ser considerados nas vantagens e desvantagens de grupos para a mobilização de viés está na desigualdade social de sociedades estratificadas. Os constrangimentos impostos pela economia capitalista à democracia parecem ter se acomodado no *mainstream* da Ciência Política (Miguel, 2012, p. 93), ainda que sejam passíveis de verificação casos empíricos de estruturas sociais baseadas em classes que desafiam o próprio sistema político democrático.

As concepções modernas de democracia, formuladas a partir de relações sociais de produção que tem por princípio a diferenciação explícita de quem detém a propriedade dos meios de produção e quem não tem, partem de uma separação entre o que é o econômico e o político (Wood, 2003). Essa separação tornou possível uma concepção de democracia que, mesmo vinculada à soberania popular, não enfrenta diretamente desigualdades econômicas que estruturam diferenças de poder e acesso ao político, já que a alocação de recursos e de trabalho não ocorre por comando político, mas pelos mecanismos de intercâmbio de mercadorias (idem).

Certo refluxo do conceito de classe no pensamento político é explicado por Miguel (2012, p. 95 e 96) através de movimentos paralelos à teoria, mas interligados à realidade social. A “queda do muro” de Berlim é apontada como um ponto de partida simbólico, diante da derrota histórica dos projetos emancipadores da classe operária. A “crise do marxismo” é outro fator apontado a partir de uma crítica a um modelo considerado monocausal de explicação do mundo social.

Miguel (2012, p.98) cita o que ele chama de “cooptação do proletariado”, a partir do recuo das classes a partir das críticas ao modelo marxista e uma “acomodação” da classe operária vigente e que provoca outro fator identificado, a “repulsa ao conflito” mesmo entre as correntes teóricas consideradas críticas. Por fim, a partir das dificuldades de surgimento de uma sociedade pós-capitalista, a “participação local” emerge como uma

vertente compensatória em torno de modelos de participação popular que possuem limites no aspecto das possibilidades de transformação social e quebra de estruturas sociais, por concentrar o conflito distributivo da disputa pelo controle de recursos do Estado, mesmo que contribuam para um arejamento das instituições representativas.

A questão da participação local, cujo exemplo brasileiro<sup>5</sup> é referência para diversos países do mundo, foi tratada a partir de perspectivas emancipatórias dos setores populares, surgidas ainda na década de 1960 (Lavalle e Vera, 2011). Mesmo que a participação popular não remetesse, propriamente, a processos eleitorais, ou instituições do governo representativo, esta perspectiva trouxe inovações à teoria democrática quando somada à perspectiva da cidadania.

Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 14), trata-se da construção de um novo projeto político democrático, marcado pelo processo constituinte brasileiro de 1988, cujos princípios estendem e generalizam o exercício dos direitos, com a abertura de espaços públicos com capacidades decisórias da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças. No caso do Brasil, a revitalização da sociedade civil organizada, a ascensão da ação de diversos movimentos sociais e o surgimento de uma diversidade de associações também se reflete em posturas de negociação com o Estado sob a bandeira da “participação da sociedade civil” (Dagnino, 2002).

Se por um lado esta perspectiva possibilita um reconhecimento de mais atores sociais e políticos no espaço público, não significa que, em processos de tomadas de decisão, esses atores tenham recursos e representantes suficientes para fazer frente a bases estruturais, cujo aspecto econômico e de classe são fatores fundamentais.

Para Wood, a proteção da invulnerabilidade da economia passou a ser um critério essencial à democracia, que permite invocar a democracia em defesa da redução de direitos democráticos em outras partes da “sociedade civil” ou domínio político, se isso for necessário para proteger a propriedade e o mercado contra o poder democrático (Wood, 2003, p. 202). Deste modo, aqui há um problema para a concepção de igualdade, mediante a possibilidade aberta de grupos trabalharem, ainda que em um sistema democrático, para um menor acesso à política de outros grupos, devido a interesses de ordem econômica, sem que haja constrangimentos a isso.

---

<sup>5</sup> O Brasil é considerado um rico laboratório de experiências de participação popular a partir das aberturas possibilitadas na Constituição de 1988. Estruturas administrativas ligadas ao Poder Executivo deram espaço a atores que falam em nome de diferentes setores da população e concilia o governo representativo com a incorporação de movimentos sociais, organizações não governamentais, associações comunitárias, entidades de *advocacy*, personalidades de notoriedade pública.

Como bem explica Miguel (2012, p. 104), o voto não gera igualdade política. As vantagens adquiridas historicamente por grupos dominantes na organização de interesses políticos se manifestam em momentos eleitorais, justamente por privilegiar o indivíduo e não interesses sociais coletivos. O voto não consegue expressar por si só os problemas decorrentes de desigualdades de classe, ainda que obrigue a consideração de setores sociais excluídos e subalternos no processo eleitoral e de tomada de decisão.

Para Miguel (2012), o que está em jogo é o valor da autonomia. Se a decisão sobre a esfera da economia é monopolizada a determinados grupos, a autonomia coletiva está ameaçada, já que este tipo de decisão, embora afete a toda sociedade, tende a atender aos interesses só de determinados grupos, em geral proprietários e grandes capitalistas. Neste sentido, as desigualdades sociais, como as de classe, afetam o exercício da autonomia coletiva. A despreocupação com as desigualdades de classe afeta uma análise mais consequente das condições que se dão as expressões de diferenças que interferem na expressão do pluralismo na democracia.

O Estado também deve ser problematizado frente as diferenças no tratamento de interesses de determinados grupos, em detrimento de outros. O modelo teórico desenvolvido por Claus Offe ajuda no entendimento de uma ação do Estado que privilegia os interesses capitalistas, visando a reprodução do capital enquanto relação social. Para Offe, o Estado capitalista, para se autorreproduzir, precisa que a economia capitalista prospere (Offe & Ronge, 1984, p.123; Trindade e Bugiato, 2020, p. 424).

Neste sentido, o Estado precisa que a burocracia e os próprios governantes introjetem os interesses do capital para manter o financiamento do Estado, pois não detém os meios de produção necessários para a sua autorreprodução. Ou seja, a estrutura de uma sociedade capitalista implica que o Estado seja dependente estruturalmente do capital para a sobrevivência material deste mesmo Estado, mediante arrecadação de tributos e da atividade econômica oriunda, principalmente, de investidores privados (Trindade e Bugiato, 2020; Miguel, 2018; Miguel, 2014).

Deste modo, o Estado capitalista é uma forma organizacional do poder público em sua relação com a produção material. Offe e Ronge (1984, p. 123 e 124) oferecem quatro determinações funcionais que caracterizam o Estado capitalista: 1) Privatização da produção: o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus critérios; 2) Dependência de impostos: o poder público depende indiretamente do volume da acumulação privada, pois precisa da tributação como forma de arrecadação. Assim, o volume de acumulação privada influi no poder para dentro de

um Estado capitalista; 3) Acumulação é referência: se há dependência da acumulação capitalista, a realização de seu autointeresse é influenciado pela criação de condições políticas favoráveis a acumulação de capitais; 4) Legitimidade democrática: o poder do Estado é originado de algum mandato concedido, ou seja, não possui uma base própria de poder. Ou seja, mesmo que o poder seja determinado pelas regras do jogo democrático do ponto de vista institucional, são os recursos materiais disponíveis que garantem a efetividade e o conteúdo do poder.

Tal dependência impõe aos governantes constrangimentos objetivos e que independe de preferências, vontade, ou plataforma política (Miguel, 2014), o que leva ao privilégio de interesses. Essa “seletividade” (Offe, 1984, p. 147 e 148), que faz parte do sistema de instituições políticas, trata-se de regras de exclusão institucionalizadas, enquanto padrões decisórios diante de interesses que serão atendidos e quais sofrerão vetos (Marques, 1997, p. 74), necessárias para a sustentação do Estado capitalista.

Em relação às regras de exclusão institucionalizadas, Offe (1984, p.148) diz que elas podem ser originadas de “acontecimentos excluídos socio-estruturalmente”, quando o não acontecimento deriva de estruturas sociais anteriores e das premissas históricas subordinadas; e também de “acontecimentos excluídos acidentalmente”, quando há escolha de um acontecimento em detrimento de outro, onde um se tornou impossível, ainda que fosse uma alternativa que não afetasse as estruturas e regras de procedimento do sistema político.

Mas é o nível intermediário das duas regras de exclusão institucionalizados acima citados que Offe chama atenção. O que o autor chama de “seletividade sistêmica” (Offe, 1984, p. 148) é imposta pelo sistema político. Está entre as estruturas anteriores do sistema social e o que é herdado historicamente, além daquilo que poderia ter sido realizado mesmo sem afetar as estruturas e regras de procedimento do sistema político. São sistêmicas “aquelas operações de seletividade impostas de forma imediata pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político e que podem ser explicadas sem referências a tais processos” (idem).

Essa seleção de interesses pode ser de caráter positivo, ou negativo (Offe, 1984, p. 149 e 150). A seletividade positiva permite ao Estado organizar a dominação política como dominação de classe, através da decantação de um “interesse global de classe”, de forma a selecionar os interesses compatíveis com os interesses globais da acumulação capitalista e favorecer a sua articulação. A seletividade negativa significa “a imposição autoritária de um interesse de classe”, que tem a ver com a permissão do Estado de

defender de forma política e repressiva o conjunto de interesses selecionados positivamente. Isto também confere privilégios mediante regras de exclusão e repressão de interesses não capitalistas. Em outras palavras, a seletividade institucional precisa proteger a classe dominante de seus interesses imediatistas, para decantar “um interesse de classe”. Precisa também funcionar como um filtro de interesses e projetos emergentes no plano social que possam representar ameaças ao sistema capitalista (Trindade e Bugiato, 2020, p. 426). Esse duplo sentido é o que forja, segundo Offe (1984, p. 150), um sentido de classe à dominação estatal.

Offe (1984, p. 152 e 153) ainda oferece à teoria escalas de seleção, que resultam em processos de dominação política de classe. Elas podem estar no nível da a) estrutura, por meio das definições jurídicas de ação do Estado; b) da ideologia, que pode determinar a seleção dos problemas a serem enfrentados; c) do processo, que tem a ver com os procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política, formalismos próprios do campo político; d) da repressão, que consiste no caráter coercitivo do Estado, através dos órgãos de polícia, exército ou justiça. Deste modo, a influência das classes dominantes não está fora do aparelho estatal, mas dentro das próprias estruturas.

O autor, no entanto, diz que a comprovação de um caráter classista do Estado só é possível a partir das contradições colocadas diante da *práxis* da luta de classes. Isto porque “(...) a dominação política em sociedades industriais capitalistas é o método da dominação de classes que não se revela enquanto tal” (Offe, 1984, p. 162). Isto significa que análises empíricas são fundamentais para a avaliação da intencionalidade das políticas estatais.

A compreensão da luta de classes na estrutura do Estado também é ponto que merece reflexão. Isto porque a compreensão da seletividade das instituições políticas frente ao Estado capitalista não significa que classes dominadas também não disputem o Estado, suas políticas, ou consigam imprimir suas lutas para dentro do Estado, apesar das seletividades.

Para esta tese, compreendo ser importante trazer as contribuições de Nicos Poulantzas no que diz respeito às relações que constituem o Estado<sup>6</sup>. No livro “O Estado, o Poder, o Socialismo” (1978/2015), Poulantzas relativiza a noção de estrutura e enfatiza as relações a partir das práticas e lutas de classe. Para Poulantzas, as instituições do Estado não são meros instrumentos da classe dominante, tampouco um espaço neutro de

---

<sup>6</sup> A obra de Poulantzas é comumente dividida em dois momentos. O primeiro marcado pelo estruturalismo, inspirado em Louis Althusser, no qual o Estado é definido por suas funções. O segundo, com o qual esta tese está mais alinhada, na análise da natureza do Estado (Bugiato e Trindade, 2020; Marques, 1997).

resolução de conflitos. Ele é resultante da correlação de forças de formações sociais em momentos históricos determinados, sendo capazes de incorporar avanços, tendo o limite da hegemonia estabelecida (Miguel, 2014, p. 154). Assim, um governo, que atenda a outros interesses e projetos, precisaria construir novas estruturas, mais democráticas que as herdadas do Estado capitalista e que refletissem uma nova hegemonia (idem, p. 155).

Deste modo, compreender o Estado enquanto relação de forças implica a consideração das contradições de classe que são constituintes do Estado. Essas contradições que fazem parte do Estado, por sua vez, não são somente entre as frações do bloco no poder, mas também entre as relações de força entre eles e as classes dominadas. As lutas das classes dominadas também atravessam os aparelhos estatais. Ou seja, as estruturas do Estado possuem lado, mas ao mesmo tempo estão em disputa.

A configuração precisa do conjunto dos aparelhos de Estado, a organização deste ou daquele aparelho, ou ramo de um Estado concreto (exército, justiça, administração, escola, igreja, etc) dependem não apenas da relação de forças internas entre os blocos de poder, mas igualmente da relação de forças entre estes e as massas populares, logo da função que eles devem exercer diante das classes dominadas (Poulantzas, 2015, p. 144).

De acordo com Poulantzas, se determinado aparelho possui um papel dominante, ele não só concentra o poder da fração hegemônica. Ele possui função político- ideológica do Estado frente aos dominados, que não estão inseridos no Estado do mesmo modo das classes dominantes, mas sim enquanto focos de resistência. Deste modo, o Estado não é um bloco monolítico (Trindade e Bugiato, 2020, p. 428), mas sim - nas palavras de Poulantzas - “um campo estratégico” (Poulantzas, 2015, p. 141), em que as disputas por hegemonia acontecem entre os seus aparelhos, mas também dentro de cada um deles.

A presença das classes dominadas e as suas lutas na estrutura material do Estado não significa disputas de hegemonia em condição de igualdade com grupos dominantes (Trindade e Bugiato, 2020, p.428). O Estado, para Poulantzas (2015, p.154), é a “condensação material de uma relação de forças (...) ele possui uma ossatura específica que implica igualmente, para alguns de seus aparelhos, a exclusão da presença física e direta das massas populares em seu seio”. Ainda que as classes populares sempre tenham estado presentes no Estado, isso jamais modificou algo no núcleo essencial do Estado, ou, como disse o autor, “a ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante” (Poulantzas, 2015, p. 146)

A partir desta reflexão teórica, parto para uma recuperação histórica acerca do entrelaçamento das elites ruralistas com estruturas estatais, que facilitam o controle de

recursos e possibilitam vantagens que ajudam na manutenção de interesses, ainda que em conjunturas em que a pluralidade de participação de atores antagônicos aos ruralistas seja mais acentuada. As Comissões Parlamentares de Inquérito ocorridas no âmbito do Parlamento, objeto de estudo deste trabalho e que serão abordadas nos capítulos seguintes, são espaços em que é possível identificar quais os temas prioritários das elites ruralistas que mobilizam vieses que possam facilitar a efetivação da deliberação de seus interesses em processos de tomada de decisão.

A defesa irrestrita da propriedade orienta boa parte da atuação das elites ruralistas na esfera pública quando o debate se refere ao direito à terra. Esta defesa é transposta enquanto pauta no âmbito da política institucional, podendo ser verificada principalmente quando a propriedade, enquanto valor individual, é ameaçada por grupos que reivindicam o acesso à terra, ou território. Há uma relação entre posição de classe e posição política que é ligada à propriedade da terra e que caracteriza os ruralistas como elite política. Essa relação localiza as elites ruralistas a partir da defesa do direito da propriedade privada da terra e, mais recentemente, na defesa do agronegócio como modelo de desenvolvimento para o campo, diluindo, deste modo, questões estruturantes tais como a concentração fundiária no Brasil.

## **1.2 O processo da modernização conservadora para o campo: exclusão de temas conflitantes e intersecções ruralistas com o Estado brasileiro.**

A influência e o trânsito dentro do Estado da parcela proprietária de terras no meio rural são vistos desde as primeiras formas de distribuição da terra com as capitâneas hereditárias, as sesmarias e, posteriormente, a Lei de Terras (1850). Nesta legislação, as terras antes de propriedade do Estado, passaram a ser comercializadas, diferenciando-se os indivíduos passíveis de investimento em propriedade rural que excluía negros, pobres, indígenas (Santos, 1994; Medeiros, 1989).

Como primeira referência histórica, o coronelismo, enquanto característica da vida política municipal, principalmente no interior do Brasil, deve ser destacado. O coronelismo, segundo Leal (2012), é resultado “da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (Leal, 2012, p. 43). Com uma população majoritariamente rural, o coronel conseguia controlar votos e isso era usado como barganha.

Fatores como o custeamento de despesas eleitorais, a deficiência de recursos municipais e um eleitorado rural dependente dos fazendeiros ajudaram na sustentação do

coronelismo enquanto sistema de reciprocidades. Uma forma de manifestação do poder privado com o regime político representativo, baseado na troca de favores, formado por uma complexa rede que envolvia proprietários de terras - os chamados coronéis - e chefes políticos.

A partir dos anos 1930, a perspectiva de desenvolvimento nacional passou pelo incentivo à industrialização brasileira (Santos, 1994). A burguesia agrária sentiu as mudanças de suas influências no manejo político do País que, de fundamentalmente agrícola, passava por políticas em que o investimento público era centrado por meio de investimentos do Estado, diante da chegada do capital internacional e as multinacionais no cenário econômico do Brasil através da substituição de importações (Santos, 1994).

No meio rural, ainda que a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)<sup>7</sup>, enquanto uma instância de estudos e pesquisas que influenciava vários países latino-americanos, defendesse a reforma agrária como instrumento de desenvolvimento do campesinato e a constituição de mercado interno, não houve o enfrentamento às velhas oligarquias rurais. Houve uma aliança, “muito própria dos países latino-americanos” (Santos, 1994, p.6), onde a própria CEPAL “procurou saídas que não afetassem a questão agrária e que permitissem expropriar recursos do latifúndio com mecanismos de intervenção estatal” (idem).

Elisa Reis (1982, p.345) expõe dois fatores que permitiram a coalizão entre a elite agrária e a industrial no Brasil. O primeiro considera o sucesso comercial do latifúndio e a preservação de formas não mercantis de trabalho no campo. O segundo trata da consolidação de um Estado forte que patrocinou a coalizão de poder intersetorial e manteve sob controle os interesses populares que poderiam ameaçar a aliança das elites.

Para Reis, embora não haja uma exclusividade de representação, as elites agrárias não foram alijadas do poder. Elas dividiram o poder com as elites industrializantes, sob o patrocínio do Estado. Há a preservação do sistema de propriedade de terra e das relações de trabalho no campo, que mantiveram inalteradas as bases de poder local dos

---

<sup>7</sup> A CEPAL via a necessidade da “destruição” do latifúndio como força política e a reforma agrária como uma solução mediante antecedentes históricos, tal como foi a Revolução Mexicana (1910). Segundo Santos (1994), a Revolução Mexicana influenciou ideologicamente todo o continente americano. A revolução desdobrou em lutas pela criação do Estado moderno, nacional e democrático no México, inscrito somente em 1917 na Constituição daquele país. A reforma agrária foi afirmada como princípio, as riquezas naturais e minerais foram estabelecidas como de propriedade nacional e o Estado foi firmado como o regulador da economia e do progresso. Na década de 1930, durante o governo Cárdenas, a reforma agrária foi aprofundada através do desenvolvimento das cooperativas e dos *ejidos* mexicanos, inspirados na revolução Russa (Santos, 1994).

latifundiários. A modernização “pelo alto”, como afirma Reis (1982, p.340), que incluía a incorporação da classe trabalhadora urbana ao sistema político, atrelou-a firmemente ao controle do Estado e promoveu mudanças substanciais, mas sem promover uma ruptura radical com os antigos padrões de dominação.

Soma-se a isto o controle que o capital externo exercia sobre a tecnologia e os mercados internacionais. O capital internacional “aparecia como um aliado da estrutura latifundiária ou mineiro-exportadora” (Santos, 1994, p. 7) e influenciou a hegemonia do capitalismo dependente no meio rural. A integração técnica da indústria com a agricultura só ocorreu no Brasil nas décadas de 1960 a 1980, mesmo que anteriormente outras bases agrícolas, a exemplo das localizadas no estado de São Paulo, estivessem mais adiantadas.

No entanto, esse processo só foi possível com a articulação pelo Estado de um sistema de crédito, o chamado Sistema Nacional de Crédito Rural; além do fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista do setor, além de políticas de reorientação das políticas agrícolas de institutos estatais por produto<sup>8</sup> (Delgado, 2012, p. 13). Conforme Delgado (idem), o Estado brasileiro estimulou o planejamento induzido dos mercados de produtos rurais, mediante a desoneração de riscos estruturais do processo produtivo privado.

A Revolução Verde na América Latina e o processo de modernização da agricultura brasileira, durante as décadas de 1950 e 1960, é um marco fundamental para as transformações tecnológicas que permitiram a integração da agricultura com a dinâmica industrial de produção (Sauer, 2010; Pereira, 2012). A Revolução Verde foi formatada como um pacote tecnológico que inclui insumos químicos, sementes de laboratório, mecanização, irrigação, grandes extensões de terra, sob a base ideológica do progresso (Pereira, 2012).

No Brasil, essas mudanças foram subsidiadas pelos investimentos governamentais na indústria, cujo principal instrumento foi o crédito agrícola que financiou grandes proprietários rurais na inserção de insumos industriais na produção agropecuária, com o uso de maquinário, fertilizantes químicos e pesticidas, abrindo o meio rural aos pesados

---

<sup>8</sup> Os principais institutos da era Vargas foram o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), O Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Centro do Trigo Nacional do Banco do Brasil, o Departamento do Trigo Nacional da Superintendência Nacional do Abastecimento, a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Mais tarde, já na década de 1970, novas entidades são criadas pelo Estado tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), a reestruturação da Política de Garantia de Preços Mínimos, o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária, dentre outros. (Delgado, 2012, p. 15).

investimentos capitalistas que protegeram a economia exportadora e o latifúndio (Sauer, 2010, p.29).

O conhecimento camponês foi substituído pelo saber científico, fragmentando a agricultura, a pecuária, a natureza e a sociedade. Desta forma, sistemas especializados em monoculturas que dependiam dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde - tal como a adoção de modelos produtivos que garantiam altos rendimentos através do uso de insumos químicos a cada safra, substituindo os ciclos ecológicos - fizeram parte do modelo de desenvolvimento rural hegemônico (Pereira, 2012).

A Revolução Verde, enquanto paradigma para o desenvolvimento rural, manteve a concentração fundiária e excluiu o desenvolvimento dos camponeses que se tornaram “dependentes de empresas globais fabricantes de pacotes tecnológicos” (Pereira, 2012, p. 685). Esse processo provocou o aumento de desigualdades sociais e deixou de lado “mudanças sociais e estruturais como a Reforma Agrária” (idem).

Segundo Martins, essa grande transformação expulsou da terra centenas de milhares de trabalhadores e “deu-lhes a face que poderiam ter no mundo das relações monetarizadas e de mercado, a de operários do campo, migrantes, trabalhadores da cidade” (Martins, 1997, p. VII). Os primeiros movimentos de trabalhadores rurais, já na década de 1950, revelaram, diante da conjuntura, um trabalhador reivindicativo, “indo à raiz do sistema de poder e da base de sustentação econômica das elites e da burguesia agrária, em particular, que era a propriedade da terra” (idem, p. VIII) e que estabelecia relações com partidos de esquerda e participavam da vida política do Brasil.

Delgado (2012, p. 14) explica que o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira preservou o caráter heterogêneo da agricultura através de um pacto que integrou técnicas da indústria com a agricultura e abrigou as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial. “A grande propriedade fundiária, tratada em geral como sujeito oculto deste pacto, é assimilada em programas e projetos especiais e obtêm inúmeras linhas de apoio e defesa também na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural” (idem).

Em resumo, há a montagem de um sistema híbrido de política agrícola voltada para a desoneração dos riscos produtivos, além do incentivo a integração técnica da agricultura-indústria, com crédito rural orientado e subsidiado para insumos e bens de capital industriais, sem alterar os pactos agrários já estabelecidos por diversos setores da agricultura, que envolviam créditos especiais, controle de preços e subvenções fiscais (Delgado, 2012, p. 15).

As alternativas contidas no movimento camponês e no conjunto dos movimentos sociais trouxe a discussão da reforma agrária “na marra”, questionando alianças tradicionais que garantiam formas de dominação existentes no meio rural e configurou uma disputa pela hegemonia diante das contradições existentes no campo (Bruno, 1997). O principal exemplo está nas Ligas Camponesas, surgidas em Pernambuco, em 1945.

Segundo Medeiros, o que marcou a ação das Ligas Camponesas foi o fato de os camponeses irem às ruas, realizando marchas, comícios, congressos, para “não só reforçar sua organização interna como ampliar sua base de apoio nas cidades e, dessa forma, colocar-se ao abrigo da repressão dos proprietários sob a bandeira da reforma agrária radical” (Medeiros, 1989, p.48). Também vale destacar a formação da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), em 1954 e do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) no final da década de 1950, no Rio Grande do Sul (Medeiros, 1989).

O golpe de Estado de 1964 foi uma resposta às transformações prometidas pelo Governo de João Goulart que incluíam espaços à participação popular. A parcela ruralista apoiou o golpe para impedir que políticas que alterassem a propriedade latifundiária. Mesmo assim, os militares, ainda em 1964, impuseram a reforma constitucional que restringia o direito de propriedade e promulgaram o Estatuto da Terra, considerada a primeira lei de reforma agrária do Brasil (Medeiros, 1989; Martins, 1997). Segundo Martins (1997), se a classe dominante rural era capaz de controlar o Congresso Nacional, “demonstrou-se incapaz de lidar com a nova realidade dos movimentos sociais do campo” (Martins, 1997, p. VII).

A Lei nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra, trata dos aspectos ligados ao conceito de reforma agrária, estabelecendo regras para o que seria um minifúndio e módulo rural<sup>9</sup>. Esta Lei também instituiu a desapropriação de propriedades que estivessem em desacordo com o a lei instituída e inseriu a definição de “função social da terra”, ou seja, o proprietário que utiliza a terra com respeito ao meio ambiente, que cumpre a legislação trabalhista, que a usa de forma produtiva está dando à terra a sua função social (Medeiros, 1989; Morissawa, 2001).

Como toda lei, o Estatuto da Terra foi objeto de disputa. Se, por um lado, a legislação colocava limites ao latifúndio, diante da ideia de que o mesmo era um obstáculo à industrialização, além do medo da repercussão da Revolução Cubana sobre o país; por

---

<sup>9</sup> Área mínima de terra para que uma família pudesse se sustentar e progredir economicamente e socialmente (Morissawa, 2001, p. 99).

outro, a mesma legislação foi amarrada às limitações de um projeto que tinha a resistência dos grandes proprietários: desapropriação, titulação, grande poder ao Estado na execução de medidas, presença ativa dos representantes do grande latifúndio, valorização da empresa rural (Bruno, 2009, p. 214).

Para os grandes proprietários de terra não existia um problema agrário no País, mas sim um problema rural cuja resolução não passava pela estrutura da propriedade, e sim por uma readequação econômica que possibilitasse a exploração de áreas ociosas. O termo “justiça social” também foi alvo de controvérsias, por justificar a desapropriação por interesse social (Bruno, 1997). Para Bruno, os principais pontos de atrito convergiam para a concepção de reforma agrária, a viabilidade da pequena propriedade familiar, a noção do uso social da terra, o sentido do “valor justo” e do valor das alíquotas das “possíveis” desapropriações, além da definição de latifúndio (Bruno, 1997, p. 132).

Ainda de acordo com Bruno (idem, p.132), os usineiros do Nordeste, por exemplo, viam no Estatuto da Terra a desestruturação da exploração açucareira; já os cafeicultores do Paraná denunciaram que o Estatuto significava o ataque direto ao direito sagrado de propriedade; as elites rurais, apoiadas pela “linha dura” militar insatisfeita com o legalismo do presidente Castelo Branco, ameaçaram pegar inclusive em armas para acabar “com o vírus reformista que atacara a Alvorada” (ibidem).

No entanto, o Estatuto da Terra não foi completamente implementado. A principal reivindicação dos movimentos camponeses, a participação do trabalhador no processo de execução da reforma agrária, nunca foi regulamentada. Tinha um aspecto econômico, e não uma resposta às demandas dos movimentos populares, estes reprimidos pelo regime militar e sob a perda de mecanismos de mediação entre a sociedade e o Estado. Os partidos com bases ideológicas comunistas foram cassados. Sindicatos perderam suas lideranças mais combativas e sofreram intervenção do Estado militar, através de ingerências, ou apoio à eleição de lideranças ligadas a projetos mais conservadores<sup>10</sup> (Medeiros, 1989).

Através do Estatuto da Terra, o Estado conferiu identidade jurídica às categorias sociais, redefinindo-as politicamente e filtrando determinadas concepções de reforma agrária, latifúndio, propriedade familiar, função social, desapropriação, entre outros

---

<sup>10</sup> Os sindicatos, ainda que com dificuldades, foram instrumentos da representação dos interesses dos trabalhadores. A bandeira da reforma agrária foi retomada pela CONTAG a partir de 1967, com a reivindicação da aplicação do Estatuto da Terra e objeto de barganha política e mobilização (Medeiros, 1989).

(Bruno, 1997, p.152). O latifúndio, determinado pela improdutividade da terra, não considerava a perspectiva que o mostrava como sinônimo de violência e dominação. Se a propriedade familiar era a base da reforma agrária, o Estatuto da Terra conferiu à empresa rural a condução da modernização no campo (idem). O Estatuto manteve uma lógica dupla, em que incentivava a empresa familiar e punia o latifúndio, mas mantia a concentração de terra sob o prisma da produtividade, do capital e do trabalho (ibidem). Segundo Bruno (1997), essa coexistência revela uma disputa de interesses que estava na sociedade e no Congresso Nacional, pois o projeto de reforma agrária deveria ser referendado pelo conjunto dos parlamentares. O direito de propriedade estava garantido, mas a permissão ao latifúndio improdutivo não.

A função social da propriedade e o direito à propriedade foram formulados sob valores jurídicos diferenciados. A função social, ligada principalmente ao fator trabalho, implicou em direitos e deveres que obedeciam aos princípios do uso eficiente da terra, ligado à tecnologia, à dimensão e ao grau de aproveitamento; o uso direto, para evitar a ausência de proprietários e más formas de contratos agrícolas; e o uso correto que garantia a conservação dos recursos naturais, sendo excluídos do processo o que se referia aos direitos dos trabalhadores rurais, estes tratados como receptáculos de políticas públicas, não como sujeitos de ações políticas (Bruno, 1997, p. 143).

A concentração da terra revelou-se algo não antagônico ao desenvolvimento capitalista no campo. Mais que garantidora de matéria-prima, a agricultura tinha que dar respostas em seus meios de produção, não mais em um mercado de bens de consumo. A transformação da agricultura brasileira em seus meios de produção pela absorção da Revolução Verde não foi antagônica a uma permanência da concentração da terra.

De acordo com Delgado (2012, p. 19), o período entre os anos de 1965 a 1980 pode ser caracterizado como o auge da “modernização conservadora” da agricultura brasileira, com forte papel do Estado como diretor da política econômica e social. O aumento de oferta de matérias-primas e alimentos para o mercado - sem influir nas exportações que gerava divisas para o processo de industrialização via substituição de importações e a centralização política do Estado - são características de um período histórico em que os grupos de pressão sindical de trabalhadores rurais eram perseguidos pela ditadura civil-militar. Há uma exclusão dos sindicatos e de outras representações de trabalhadores rurais do projeto de modernização, o que aumenta as desigualdades econômicas e sociais no meio rural.

A reforma agrária “não poderia mais ser realizada porque já havia novos interesses nas classes dominantes, quem se afirmava era o setor mais internacionalizado, mais moderno, parte integrante do sistema capitalista internacional” (Bruno, 1997, p. 110). Para Delgado (2012, p. 20), “ficou patente na construção do aparelho de Estado, desde Vargas até o final do regime militar, a predominância da associação entre o capital agrário e a grande propriedade, albergados em favores fiscais e financeiros do governo federal”. O autor completa:

Esse estilo de política econômica e de mediação social sustentou-se sob várias condições gerais da economia e da sociedade nesse período. Requereu uma industrialização e uma urbanização rápidas, demandando mão de obra não especializada. Solicitou construção de um imenso aparato fiscal e financeiro regulador da distribuição de renda e da riqueza intralites agrárias, e destas em relação ao empresariado rural emergente. Apoiou-se na fragilidade social e política da base da pirâmide social em comparecer à esfera pública com demandas próprias e concorrentes àquelas que constituíram o pacto da “modernização conservadora” (Delgado, 2012, p.20).

Outro projeto característico do período ditatorial foi o processo de colonização da região amazônica. Com a Revolução Verde e o êxodo rural por ela provocado diante da expulsão de camponeses da terra, a propaganda que afirmava haver terras em abundância à espera de colonizadores às margens das grandes rodovias (como a Transamazônica, Cuiabá - Santarém e Cuiabá - Porto Velho) fez parte de uma estratégia de Governo de colonização destas áreas (Morissawa, 2001; Sauer, 2010; Branford e Rocha, 2004).

A política de colonização da Amazônia ignorou a existência de populações indígenas e caboclas. Os projetos governamentais como rodovias, usinas hidrelétricas, exploração de minério e de empresas internacionais, que já faziam investimentos na região, expropriou muitos povos indígenas e posseiros. A Guerrilha do Araguaia, na divisa de Goiás com o Pará (atual Tocantins) em 1970, só aumentou as preocupações dos militares com a área (Morissawa, 2001; Branford e Rocha, 2004). Não obstante, os colonizadores tiveram grandes dificuldades de adaptação com a região. A falta de créditos foi outro empecilho, além das dívidas adquiridas pelos diversos trabalhadores, o que levou muitos deles a perderem suas terras para bancos, ou financiadoras.

Este processo de expansão da Revolução Verde também foi facilitado pelo Estatuto da Terra ao priorizar os aspectos econômicos e a aliança com o processo de industrialização brasileira, que incluía uma modernização de caráter conservador da agricultura. Entretanto, aprofundou os conflitos agrários, diante do crescimento da

expropriação, exploração e expulsão da população rural. A resistência veio em forma de organizações sociais; ainda em 1964, nasce a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a face sindical dos trabalhadores rurais. Outros movimentos, ou organizações sociais nasceram no período do regime militar brasileiro, tais como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a partir de 1975 e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a partir de 1984 (Sauer, 2010, p.49). Eles trazem, novamente, para a cena da disputa política social e institucional a questão da terra e da reforma agrária.

Por outro lado, algumas organizações civis ligadas às elites ruralistas já existiam e foram fortalecidas, tal qual o caso da Sociedade Rural Brasileira – SRB (1919) e da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (1951); ou foram criadas, a exemplo da União Democrática Ruralista – UDR (1985). Ao contrário das organizações de trabalhadores rurais, as organizações ruralistas, por sua posição privilegiada em termos de recursos financeiros e mecanismos clientelísticos e patrimoniais, conseguiram financiar a campanha de candidatos ao Parlamento, num despontar de políticos que representavam de forma direta os interesses dessas organizações.

### **1.3 A redemocratização e a continuidade da hegemonia ruralista perante setores antagônicos.**

O processo da constituinte de 1988 expôs os conflitos entre elites ruralistas e seus antagonistas. Os movimentos e organizações sociais de trabalhadores do campo, tais como MST, CONTAG e CPT, através da mobilização de entidades que reuniam intelectuais e pensadores da questão agrária como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), conseguiram adicionar o conceito de “função social da propriedade” na Constituição (Morissawa, 2001; Bruno, 1997, 2009). A defesa do “direito de propriedade”, garantida como um direito individual, foi a resposta dada pela representação ruralista na constituinte, já considerada expressiva e organizada através do que posteriormente se chamou de Bancada Ruralista.

Nos anos 1980, com a redemocratização e o aumento dos conflitos pela terra, a reforma agrária, enquanto bandeira, ganhou visibilidade diferente. É quando começaram a ressurgir movimentos sociais rurais, cujas formas de protesto eram baseadas em ocupações de terra, que se afirmaram como instrumentos de pressão pela democratização da terra e por direitos.

Em 1975, a fundação da CPT, sob a influência das reflexões da Teologia da Libertação, foi resultado das experiências pastorais das igrejas da Amazônia. Transformou-se em importante referência política, tal como em espaço de resistência e denúncia aos conflitos agrários (Sauer, 2010). Martins ressalta que a pastoral social estava orientada para a reivindicação do cumprimento de direitos já consagrados em lei (Martins, 1989, p. 55). O autor ainda complementa:

Na perspectiva católica, que vai sendo progressivamente definida nos documentos do episcopado brasileiro, a questão agrária tem outra dimensão. É uma questão não porque impeça o desenvolvimento do capitalismo, mas porque impede o desenvolvimento do homem. Isto é, brutaliza, marginaliza e empobrece o ser humano. É nessa brutalização que transparece a negação da sua humanidade. Em outras palavras, nessa ótica, a questão agrária não é apenas uma questão econômica e sim uma questão moral. Por ser uma questão moral é que vai se transformar numa questão política e vai levar ao confronto da Igreja com o Estado, particularmente após 1968 (Martins, 1989, p. 29).

Outro aspecto a ser considerado é que a reforma agrária também foi mantida na agenda política através da formulação de intelectuais organizados pela Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Fundada em 1967, a ABRA nasceu com o objetivo de contribuir com o debate e a promoção da reforma agrária no Brasil, constituindo-se em um espaço de pesquisa e acervo documental que envolve documentos administrativos, artigos, recortes de jornal, dossiês, dentre outros. A interação com movimentos sociais de luta pela terra foi importante nos momentos de superação do regime militar, muitas vezes na posição de assessoria aos trabalhadores (Norder e Rodrigues, 2007).

O nascimento do MST que, em 1985, já no fim da ditadura civil-militar, reuniu 1600 delegados de todo o Brasil para o seu 1º Congresso em Curitiba, sob a palavra de ordem “Ocupação é a única solução”, trouxe à cena pública as ocupações e os acampamentos com as barracas de lona preta. O MST revelou-se incisivo em sua eficácia, organização e resultados frente ao Estado<sup>11</sup>. Estava-se diante da contradição imposta pela quantidade de trabalhadores que não tinham terra - que tinham perdido seu trabalho após a modernização da agricultura e a mecanização das lavouras - e a realidade de grandes propriedades concentradas em poucas pessoas.

---

<sup>11</sup> Segundo dados do MST, 80% dos assentamentos de reforma agrária constituídos no Brasil foram alvo de protestos através de ocupação por trabalhadores rurais organizados em acampamentos (MST, 2010).

As ocupações foram uma forma de protesto eficiente, trazendo o diferencial da organização e da massificação desta tática. Elas influenciam, até hoje, várias organizações de trabalhadores do campo e até mesmo urbanos. As ocupações transformam trabalhadores em uma coletividade em luta, diante da construção de uma identidade coletiva pelos seus interesses (Caldart, 2004); trouxeram para a cena política e para a imprensa os trabalhadores rurais sem-terra e sua especificidade na ação política diante da exclusão social e a ineficácia da política fundiária (Bruno, 2009, p. 65). A partir da instituição de um acampamento proveniente de uma ocupação, ou um assentamento rural, as formas de organização do espaço e do trabalho se alteram naquele território, logo também as relações sociais e políticas<sup>12</sup>.

O MST, ao longo de sua história, desenvolveu uma estrutura organizativa que ultrapassa suas instâncias de representação diante da integração de seus fóruns decisivos que vão desde núcleos de base, até seus congressos nacionais; envolve também setores de atividades que organizam a multidimensionalidade do movimento. Há, ainda, um conjunto de organizações convencionais, transversais à estrutura organizativa do MST, que mantém relações com o movimento diante do universo de demandas e pautas (ver quadro 1). Cito também as editoras e veículos de comunicação dos quais o MST é membro editorial (Editora Expressão Popular; Jornal Brasil de Fato), ou é editor (Jornal Sem Terra, Revista Sem Terra, sítio do MST na internet; associações de rádios comunitárias, além de comunicados diretos a correios eletrônicos).

#### **Quadro 1: Organizações convencionais, transversais ao MST**

ANCA: Associação Nacional de Cooperativa Agrícola
CONCRAB: Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda.
ITAC: Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo
CEPATEC: Centro de Formação e Pesquisa Contestado
Rede BioNatur Sementes Naturais
ELA: Escola latino-americana de Agroecologia
ITERRA: Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária
ENFF: Escola Nacional Florestan Fernandes

Fonte: Fernandes, 2010.

<sup>12</sup> Outras formas de mobilização também foram combinadas, tais como marchas, passeatas, greves de fome, ocupações de prédios públicos.

A organização do patronato rural na sociedade civil durante a Nova República, por sua vez, é destacada em estudos acadêmicos na verificação de uma identidade que é reflexo do poder da propriedade de terra. Sua existência é organizada em movimentos políticos de frações da classe dominante agrária do Brasil que buscam afirmar um projeto de hegemonia ainda que redefinidos seus agentes (Medeiros, 2010, p.124).

Embora não declarada, a renda da terra é fator que devemos considerar na análise que envolve elementos sociológicos, mas também econômicos. Segundo Martins (1991), o monopólio de classe sobre a terra assegura ao capitalista o direito de cobrar de toda a sociedade um tributo pelo uso da terra, o que é chamado de renda fundiária, ou renda da terra; uma cobrança pela utilização da terra (Martins, 1991, p.55). Essa relação é proveniente do modo capitalista de produção na agricultura, somado à propriedade privada da terra que resulta em uma divisão do trabalho onde os trabalhadores são contratados por alguém que investe seu capital sobre a terra privatizada. A terra, ainda sendo um bem natural, transforma-se em mercadoria a partir da sua relação capitalista. Quando concentrada, não é a extração da mais-valia do trabalho agrícola que atrai o proprietário, mas a apropriação da mais-valia social que deverá ser distribuída aos proprietários de terra, pelo fato de serem proprietários privados (Martins, 1986, p.168).

A renda da terra, logo, é a parte da mais-valia extraída dentro do processo de produção capitalista na agricultura extraído pelo capitalista agrário ao rentista, ou o proprietário da terra. Se a propriedade da terra é uma relação social, ela se faz dentro do capitalismo. Desta forma, é a “expressão de um processo que envolve trocas, mediações, contradições, articulações, conflitos, movimento, transformação” (Martins, 1986, p. 169).

Os setores patronais da agricultura, ao se relacionarem com a indústria e os grandes oligopólios internacionais diante de uma política voltada ao mercado e às exportações, tentam determinar o preço dos produtos agropecuários, em busca do maior lucro. No entanto, o preço das *commodities* é determinado internacionalmente, oscilando no mercado de investimentos, o que transforma o detentor da terra no elo mais fraco da relação capitalista, precisando extrair da renda da terra os seus lucros. A indissociação da propriedade à renda faz com que grupos patronais rurais se reconheçam enquanto classe. A entrada do capital na definição da propriedade da terra; o lucro decorrente da renda fundiária é fator definidor do poder da grande propriedade fundiária (Martins, 1991).

É importante destacar que este fator sempre balizou as políticas de distribuição de terras do Estado brasileiro. Desta forma, dentro do ruralismo, enquanto movimento

político de organização de interesses, podem-se encontrar entidades diversificadas. São desde associações em defesa da propriedade, até associações específicas, ligadas ao discurso da modernização da agricultura, além de personalidades que assim se tornam diante de seu poder adquirido com a propriedade da terra.

Cito, pela sua relevância, a UDR, a SRB, a SNA, a CNA, além da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), associações regionais e a criação da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB)<sup>13</sup>. (Ver quadro 2)

**Quadro 2: Principais entidades ligadas ao ruralismo brasileiro**

UDR	A UDR foi fundada como uma organização regional em 1985, na cidade de Presidente Prudente. No ano seguinte, em Goiânia foi fundada a primeira UDR Nacional, sediada em Brasília.
SRB	Entidade de caráter associativista, fundada no dia 19 de maio de 1919, em São Paulo. A entidade trabalha como agente negociador político do agronegócio frente aos públicos estratégicos do setor e atua como polo disseminador de conhecimento e funciona como centro de serviços e gerador de oportunidades e negócios para a cadeia produtiva rural.
SNA	Fundada no Rio de Janeiro, Brasil, em janeiro de 1897, como instituição privada, de fins não lucrativos, com a finalidade de congrega interessados na prática da agricultura. Segundo descrição própria, na SNA, “a tradição e a modernidade convivem sob a égide da qualidade”.
OCB	Criada em 1969, durante o IV Congresso Brasileiro de Cooperativismo. A entidade veio substituir a Associação Brasileira de Cooperativas (ABCOOP) e a União Nacional de Cooperativas (Unasco).
CNA	Nasceu no Rio de Janeiro, antiga capital brasileira, em 1951 como Confederação Rural Brasileira. Seu sistema funciona através das Federações da Agricultura nos Estados, os Sindicatos Rurais no âmbito dos municípios e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. O Sistema CNA abrange três entidades: a CNA o <u>SENAR</u> (Formação Profissional Rural e Promoção Social) e o <u>Instituto CNA</u> (estudos e pesquisas na área social e no agronegócio).

<sup>13</sup> Criada em 1986, representou uma coalizão política formada por todas as entidades patronais lideradas pela CNA, OCB e SRB. Essa frente foi importante para a articulação da redação do dispositivo da Constituição Federal, de 1988, que acabou impedindo a desapropriação de áreas produtivas para fins de reforma agrária (Sauer e Tubino, 2007).

ABAG	Criada em 10 de março de 1993, tem como principal objetivo atuar como suporte em questões transversais, ou seja, as que permeiam todas as cadeias produtivas do agronegócio.
------	--

Fonte: Sites das entidades; Bruno, 2009<sup>14</sup>.

A UDR ganhou destaque devido às práticas violentas que incluíam assassinatos de lideranças rurais e a defesa incondicional da propriedade, inclusive com o uso de armas (Bruno, 1997). Ela é apontada como a resposta patronal à formação de organizações de sem-terra. Foi fundada em 1985 por pecuaristas e grandes proprietários de terra insatisfeitos com os rumos da reforma agrária durante a construção do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). A efetivação da UDR se deu em Goiânia com a presença de Ronaldo Caiado e Plínio Junqueira Júnior, cujo encontro foi decisivo para o perfil que a UDR tomaria a partir de então, que envolveu a “inevitabilidade da violência e na identificação do inimigo comum: a Igreja progressista e o Movimento Sem-Terra” (Bruno, 1997, p.51). Ronaldo Caiado rapidamente ascendeu ao cargo de deputado federal pelo Partido Social Democrático (PSD), em 1991, após a Constituinte de 1988.

A atuação da UDR não é constante e só reaparece a cada ameaça ao latifúndio rural e aos privilégios da classe dominante rural, despontando-se pela defesa da violência contra trabalhadores rurais e da organização da mobilização patronal e seu corporativismo diante da defesa do monopólio da terra. Seus recursos são provenientes, na maioria das vezes, de leilões de gado, onde seus associados aproveitam para divulgar as principais linhas de ação da entidade que, basicamente, ataca o projeto camponês (Bruno 1997; 2009). Nos anos 1990, a UDR se autodissolveu, devido a acusações e problemas judiciais que envolviam o incentivo de formação de milícias paramilitares contra o MST, mas retornou “oficialmente” com suas atividades quando Lula foi eleito Presidente do Brasil (Melo, 2006).

Antes da Constituinte de 1988, o antagonismo entre elites ruralistas e trabalhadores rurais pode ser visto nas discussões do I PNRA, durante o Governo de José Sarney, em 1985. O plano deveria beneficiar posseiros, arrendatários, assalariados rurais, minifundiários e tinha por objetivo aplicar o Estatuto da Terra já existente no período da redemocratização brasileira.

---

<sup>14</sup> A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra levantou outras entidades patronais com atuação regional, como o Primeiro Comando Rural, o Movimento Nacional de Produtores, a União de Defesa da Propriedade Rural, a Associação Brasileira de Criadores de Zebu, o Sindicato Nacional de Produtores. Ver mais em Melo, 2006.

As elites ruralistas e organizações de trabalhadores rurais tiveram interesses sociais e posições políticas diferentes na interpretação da realidade econômico-social do Brasil, principalmente no que tange à alteração da estrutura agrária do País (Bruno, 2009, p. 37). Despontou-se a atuação da CONTAG no âmbito de seu IV Congresso na formulação de contribuições enviadas para o Governo Sarney para o I PNRA e que ampliavam a reforma agrária para além da distribuição de terras, com a reivindicação de assistência técnica e financeira para os trabalhadores rurais (idem, p. 43-44). Vale lembrar que o presidente Sarney chegou a discursar durante o IV Congresso da CONTAG e a lançar o I PNRA neste congresso, em 1985 (Bruno, 2009).

As famílias organizadas pelo MST também estudaram o Plano, a exemplo do que aconteceu no Rio Grande do Sul em agosto de 1985, onde cinco mil famílias se reuniram na defesa da reforma agrária. Outro exemplo foi a entrega de reivindicações para a reforma agrária ao então ministro extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD), Nelson Ribeiro, e ao presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em maio daquele mesmo ano. Manifestações de defesa da reforma agrária também foram organizadas pela ABRA, pela CUT (Central Única dos Trabalhadores), CPT, PT, CONTAG dentre outras organizações sociais ao longo do ano de 1985 (Bruno, 2009).

A própria sustentação do Governo Sarney (1985-1990), que dependia de uma aliança com as elites ruralistas, visando garantir a transição democrática sem “sobressaltos”, não colocou a reforma agrária no conjunto dos compromissos políticos (Bruno, 2009, p 54). No fim, o I PNRA caiu na mesma ambiguidade do Estatuto da Terra ao buscar o aumento do número de propriedades rurais, sem pôr em risco a estrutura fundiária. A meta de assentar um milhão e quatrocentas mil famílias teve um saldo, ao fim do Governo Sarney, de 84.852 famílias, 6% da previsão inicial (Souza, 2005).

Com os baixos resultados do I PNRA, as organizações sociais de trabalhadores se voltaram para o processo da Constituinte a partir de 1987. No âmbito do Parlamento, a aguda diferença de representação institucional entre trabalhadores rurais e grandes proprietários de terra é verificada diante da própria historicidade do poder constituído por quem detém terra no Brasil. Durante o período, os movimentos sociais do campo - “excluídos dos mecanismos de expressão e representação política, por força da exclusão propriamente dita ou por força dos mecanismos clientelísticos e patrimoniais que desfiguram a representação política” (Martins, 1989, p. 62) - conseguiram incluir na

Constituição Brasileira de 1988 o conceito de “função social”, já anunciado pelo Estatuto da Terra (Morissawa, 2001; Bruno, 1997, 2009).

A nova constituição trouxe alterações no regime jurídico da propriedade privada, ao trazer a função social como parte integrante deste direito, melhorando a redação do que já se tinha estipulado em 1964, com o Estatuto da Terra (Marés, 2003). Além disso, a Constituição de 1988 criou um capítulo específico sobre a reforma agrária no interior do título destinado à Ordem Econômica e Financeira (Artigos 170 a 192 - Da ordem econômica e financeira; e Artigos 184 a 191 – Capítulo III, Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária), o que “demonstra seu compromisso com a realização da reforma agrária” (Souza, 2005).

Esta opção é evidente se conjugados com os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (Art. 1º e 3º, que trazem os elementos da soberania, cidadania, pluralismo político, a promoção de uma sociedade livre, justa, solidária; erradicação da pobreza, dentre outros), com os direitos individuais, coletivos e sociais (Art. 5º a 11, que garantem o direito de propriedade, mas esta tem que cumprir sua função social) e com os princípios gerais da atividade econômica, segundo os quais “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (Brasil/Constituição Federal, Art. 170).

Desta forma, as propriedades privadas no Brasil não devem servir somente e exclusivamente ao seu proprietário, mas teriam que beneficiar o conjunto da sociedade, cabendo ao Estado a determinação do conjunto de requisitos que a propriedade deverá atender para o cumprimento de sua função social. No caso da propriedade rural, a noção de função social ganhou destaque diante de um bem finito, a terra, e que, segundo o Artigo 186 da Constituição brasileira, precisa atender requisitos não só econômicos, mas também e simultaneamente:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

A propriedade que não cumpre a sua função social não está protegida; nem é considerada propriedade (Marés, 2003). A Constituição deu-lhe uma condição de existência e o proprietário que não cumpre a função social, perde o direito à propriedade.

O artigo 184<sup>15</sup>, da Constituição Brasileira, autoriza o Estado a retirar compulsoriamente a propriedade rural de seu proprietário, através do mecanismo de desapropriação.

Na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue (Marés, 2003, p. 116).

No entanto, durante o período da Constituinte, a UDR, a CNA, a OCB e a SRB conseguiram mobilizar diversos representantes dentro do Parlamento ao financiar a campanha de candidatos de partidos como o PPB, PFL e o PTB à Câmara dos Deputados e ao Senado para fazer parte da Constituinte, estes organizados na Frente Ampla da Agricultura (Morissawa, 2001, p.108). Apesar dos requisitos que compõem a função social, o Artigo 185 da Constituição Federal altera a tipologia da propriedade agrária, tutelada pelo Estatuto da Terra, ao estabelecer as insuscetibilidades da desapropriação para fins de reforma agrária. Desta forma, não é passível de desapropriação: a) a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; b) a propriedade produtiva.

A inclusão da propriedade produtiva abriu brechas para interpretações relativas à função social. Desta forma, há uma contradição dentro da Constituição que possibilita disputas políticas entre atores antagônicos acerca de qual artigo constitucional é mais importante. A função social é afirmada no Artigo 184, cuja punição pela desapropriação é definida no Artigo 185, mas imediatamente negada no artigo seguinte (Souza, 2005). Considerando a hegemonia das elites ruralistas em seu âmbito de representação dentro do Parlamento e sua influência dentro do Estado, a reforma agrária enquanto processo que envolve a desapropriação de terras e a desconcentração da estrutura fundiária sofre um impasse.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, somente no ano de 1993 aconteceu a regulamentação sobre os procedimentos para a reforma agrária conforme mandara a Carta Magna. A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei da Reforma

---

<sup>15</sup> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (Brasil, 1988).

Agrária, reclassifica as propriedades rurais em pequena, média e grande propriedade<sup>16</sup>, através do tamanho de um módulo rural, estabelecendo, inclusive, que a propriedade produtiva não é passível de desapropriação para fins de reforma agrária. A Lei 8629/1993 ainda define critérios de indenização para o proprietário (emissão de Títulos da Dívida Agrária – TDAs - para a terra; pagamento em dinheiro para as benfeitorias), destinação das terras públicas para a reforma agrária e a sua distribuição por meio de títulos ou concessão de uso, inegociáveis por um período de dez anos.

Após a redemocratização, podem-se citar outros exemplos em que a defesa da propriedade rural foi o centro da atuação das elites ruralistas e com sucesso na tomada de decisão. A edição da Medida Provisória nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), proibiu a vistoria em imóveis que fossem alvo de ocupação realizada por movimentos sociais. Outro exemplo é a edição da Medida Provisória 2183-56 de 2001 que vetou a desapropriação e as negociações em casos de ocupações a órgãos públicos.

O início de governos em nível federal comandados pelo PT, inaugurados com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, causou uma comoção diante da possibilidade de mudanças e reorientação nas concepções do executivo acerca da reforma agrária. O PT possui gênese fortemente ligada às mobilizações dos trabalhadores da indústria, advindos das greves de metalúrgicos, professores e outras categorias sindicais ligadas à formação da CUT na conquista de direitos e pela democracia. Tinha-se a pretensão de oferecer “uma alternativa progressista aos programas conservadores propostos por outros partidos políticos, forjados na época de declínio do regime militar e gradual abertura política” (Branford, 2010, p.415).

A forte ligação do PT com os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais<sup>17</sup> despertou a desconfiança das elites ruralistas diante da possibilidade de o direito à propriedade da terra ser reconfigurado, tal como o questionamento da hegemonia do agronegócio enquanto modelo de produção para o campo brasileiro. A principal figura pública do PT, o então presidente Lula, por diversas vezes realizou reuniões com

---

<sup>16</sup> Pequena propriedade agrária: o imóvel rural que tenha área compreendida entre um e quatro módulos fiscais; média propriedade: imóvel rural de dimensão superior a quatro até quinze módulos fiscais (Art. 4º). Essas categorias não poderão ser desapropriadas e destinadas à reforma agrária. Acima de quinze módulos fiscais o imóvel rural será considerado grande propriedade. (Brasil, Lei 8629, 1993; Souza, 2005).

<sup>17</sup> Segundo Branford, durante a formação do PT, muitos militantes do MST, por exemplo, filiaram-se ao partido formado por Luiz Inácio Lula da Silva e “promoveram uma incansável campanha para o partido nas eleições presidenciais de 1989” (Branford, 2010, p. 409).

movimentos sociais e posou publicamente com símbolos deles, a exemplo do boné utilizado por integrantes do MST e discursos de incentivo às mobilizações de trabalhadores/as rurais.

É importante ressaltar que, no primeiro mandato de Lula, foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). Em sua primeira versão, o Plano previu o assentamento de um milhão de famílias em quatro anos, apossando-se de toda terra griladas e mudando os critérios pelos quais um latifúndio é considerado improdutivo (Branford, 2010).

No entanto, tanto o Governo Lula, quanto o Governo Dilma Rousseff (PT) tiveram em sua base de sustentação integrantes das elites ruralistas, inclusive com a adoção das ideias ruralistas acerca do agronegócio como parte hegemônica da estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil (Branford, 2010; Lerrer, 2016). Ao fim de 2003, o Governo Lula anunciou uma versão mais diluída do II PNRA, onde reduziu a previsão de famílias assentadas para 400 mil até o fim de 2006, adotando o método de destinação de latifúndios improdutivos para a reforma agrária. O Plano trabalhou ainda com a promoção da agricultura familiar, dedicando mais recursos ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), que subsidia créditos a pequenos agricultores; o aumento da eficiência dos assentamentos, principalmente para assistência em infraestrutura e moradia. A meta não chegou a ser cumprida e o primeiro Governo Lula findou com 381 mil famílias assentadas (Branford, 2010).

É sob os governos petistas que há a atualização do Código Florestal brasileiro, Lei 12.651/2012 (Brasil, 2012). A disputa política das elites ruralistas, desta vez também contra ambientalistas, resultou em inovações que trouxeram a anistia a produtores rurais que desmataram áreas florestais de forma ilegal para atividades agropecuárias, além da redução das Áreas de Preservação Permanente (APPs), que incluem as matas ao longo dos rios e a vegetação em morros e serras, que podem ser recomposta com espécies exóticas e, inclusive, *commodities*, a exemplo de eucalipto e soja; e de Reserva Legal (RL), porções de vegetação nativa que devem ser mantidas no interior das propriedades.

Leite e Sauer (2017, p. 15) também chamam atenção para a Lei 13.001, de 2014 (Brasil, 2014), oriunda da Medida Provisória (MP) 636, de 2013 (Brasil, 2014) que trata da titulação privada das terras oriundas dos programas governamentais de reforma agrária. Titulação esta que pode isentar o Estado do investimento em assentamentos de reforma agrária e, até mesmo, estimular a reconcentração destas áreas já distribuídas à reforma agrária. Os autores também citam a Lei 13.178, de 22 de outubro de 2015, que

trata da ratificação de registros de terras na faixa de fronteira antes ilegais (Brasil, 2015), cujo conteúdo foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.623) impetrada pela CONTAG, mas assinada por diversas entidades agrárias em 2016. Segundo Leite e Sauer (2017, p. 15), essas legislações apontam para “resultados desastrosos e impactos estruturantes nas políticas fundiárias, com sérias consequências na realidade do campo brasileiro”.

É preciso considerar ainda que houve uma ampliação da representação de organizações de trabalhadores rurais em conselhos temáticos de discussão de políticas, a exemplo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar<sup>18</sup> (CONDRAF), e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado no primeiro Governo Lula (Abers, Tatagiba e Serafim, 2014, p.340). Essa participação em espaços institucionais, ainda que previstas na Constituição de 1988, é ativada de maneira mais incisiva, por parte dos movimentos sociais, a partir de 2003, seja através dos Conselhos, seja através da negociação direta com representantes do Poder Executivo, numa relação informal, mas rotineira (Abers, Tatagiba e Serafim, 2014, p.340). No entanto, esses mecanismos de influência e inserção de temas de grupos antagônicos às elites ruralistas na esfera do Poder Executivo não reduziram a influência das mesmas elites ruralistas para deliberar seus temas prioritários e promover seus interesses coletivos por meio do Estado<sup>19</sup>.

Com expressiva representação parlamentar, as elites ruralistas procuraram meios legislativos de questionar a relação entre o Estado, principalmente o Poder Executivo, e os movimentos de trabalhadores rurais, sendo o MST o mais visado. Um instrumento legislativo bastante mobilizado pela Bancada Ruralista, foram as Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs).

Durante os governos Lula e Dilma, ao menos quatro CPIs questionaram diretamente as políticas de reforma agrária, distribuição de terra e território para camponeses,

---

<sup>18</sup> O CONDRAF foi criado ainda durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, mas é sob o Governo Lula que é reestruturado, com a inclusão de mais grupos da sociedade civil, a exemplo de mulheres trabalhadoras rurais e ambientalistas (Abers, Tatagiba e Serafim, 2014, p. 340).

<sup>19</sup> Um bom exemplo pode ser visto nos Planos Safra executados pelo Governo Federal presidido tanto por Lula, quanto pela presidenta seguinte, Dilma Rousseff, também do PT. Anualmente, os Planos Safra são divididos de acordo com os públicos beneficiários, mas que incluem créditos e investimentos bilionários para financiar o agronegócio no Brasil. Em 2016, o Plano Safra 2016/2017 destinou R\$ 202,88 bilhões para financiar o agronegócio, enquanto a agricultura familiar recebeu R\$ 30 bilhões. Fonte: site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Rural e Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 15 de maio de 2016.

indígenas e quilombolas. Foram elas a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI - que envolve deputados federais e senadores) da Terra (2003-2005), a CPMI do Campo, ou do MST<sup>20</sup> (2009-2010) e as CPI Funai Inca (2015-2016) e CPI Funai Inca 2 (2016-2017), todas elas objetos desta tese. Nestas comissões tiveram destaque a questão agrária brasileira e a luta pela terra, políticas e estratégias governamentais de financiamento de organizações da sociedade civil mediante a promoção do desenvolvimento rural, políticas de reforma agrária, ou demarcação de território indígena e reconhecimento de território quilombola. Em todas elas, a presença da representação das elites ruralistas no Parlamento foi expressiva, onde se teve o esforço de composição de maioria numérica.

Mesmo com a coalizão com os governos petistas, as elites ruralistas apoiaram o golpe de Estado que destituiu a presidenta Dilma Rousseff (PT) de seu governo e instituiu o novo governo de Michel Temer do PMDB (2016-2018). Não diferentemente dos períodos anteriores, as elites ruralistas também são base de sustentação do Governo Federal e, em pouco tempo, conseguiram aprovar legislações que, mais uma vez, dificultam a reforma agrária no Brasil e beneficiam as elites ruralistas, em troca de apoio político ao presidente Temer.

Logo após assumir o Governo Federal, o então presidente Temer promoveu algumas mudanças institucionais, entre elas a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ministério antes responsável pelas políticas de reforma agrária e agricultura familiar, criado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso como resposta ao Massacre de Eldorado dos Carajás<sup>21</sup>. A estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi rebaixada ao status de secretaria ligada à Casa Civil da Presidência da República, por meio da Medida Provisória 726 de 2016, logo após convertida na Lei 13341 de 2016 (Brasil, 2016).

Além disso, foi extinta também a Ouvidoria Agrária Nacional, responsável pela mediação de conflitos por terra e território. A Ouvidoria chegou a ser recriada em 2017, embora os números de mortes de trabalhadores rurais por conflitos de terra, durante o

---

<sup>20</sup> A CPI, oficialmente, era denominada como CPMI do Campo, mas o nome “do MST” foi mais utilizado tanto entre os parlamentares, quanto pela imprensa.

<sup>21</sup> Massacre de Eldorado dos Carajás: no dia 17 de abril de 1996, durante uma marcha para Belém, estado do Pará, os Sem Terras, organizados pelo MST, bloquearam a Rodovia PA-150. O massacre, de repercussão nacional e internacional, deu-se após a ação policial contra o MST que 21 sem terras assassinados, 69 pessoas mutiladas e centenas de feridos e com sequelas físicas e psicológicas. Fonte: Página do MST na Internet em <http://www.mst.org.br/2015/04/17/carajas-19-anos-de-impunidade.html>, acesso em 22 de dezembro de 2017.

mesmo ano, sejam expressivos. Segundo a Comissão Pastoral da Terra, que contabiliza anualmente conflitos agrários, só em 2017 foram assassinadas 65 pessoas entre trabalhadores, indígenas e quilombolas, sendo considerado o ano mais violento desde 2003<sup>22</sup>.

A principal legislação aprovada foi a edição da Lei 13465, de 2017 (Brasil, 2017), oriunda da Medida Provisória 759 editada pelo Governo Temer. A lei muda as políticas de regularização fundiária urbana e rural no Brasil. No que tange ao rural, a lei deve ser destacada pelas mudanças em pelo menos três pontos<sup>23</sup>: 1) no estabelecimento de novas regras para regulamentar a titulação de lotes nos assentamentos, 2) no estabelecimento de critérios para a seleção de famílias beneficiárias e 3) na regulamentação em casos de ocupação irregular de terras. De acordo com Leite e Sauer (2017, p. 23), a nova lei exclui “qualquer protagonismo dos movimentos sociais que, historicamente, expressam as demandas sociais por acesso à terra”.

A nova legislação secundarizou o instrumento da desapropriação de terras a partir dos requisitos institucionais que orientam a Função Social da Propriedade da Terra. Em caso de compra e venda, a lei abre a possibilidade para que o pagamento da terra nua seja realizado em dinheiro, e não mais em Títulos de Dívida Agrária, o que transforma as grandes propriedades em ativo financeiro passível de compra e venda por órgãos governamentais (Leite e Sauer, 2017).

Além disso, conforme lembram Leite e Sauer (2017, p. 25), a nova legislação “abre a possibilidade concreta de inserir massivamente no mercado de terras 6.106 dos projetos de assentamento criados pelos programas de reforma agrária - 79% do total criado após 1985, totalizando mais de 37 milhões de hectares”. Isso porque há mudanças - e encurtamento - nos prazos de impedimento de famílias de comercializar títulos de terras concedidos à reforma agrária, agora definidos por dez anos a partir da data do início do projeto de assentamento, não mais da emissão do título, ou da Concessão de Direito de Uso Real, como era antes da edição da lei.

No que tange a seleção de famílias beneficiárias, a nova legislação exige que a seleção passe a ser feita por meio de “edital de convocação na internet e no

---

<sup>22</sup>Fonte: Comissão Pastoral da Terra em <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/5-assassinatos?start=10>. Acesso em 22 de dezembro de 2017.

<sup>23</sup> Para uma análise mais detalhada acerca da Lei 13465/2017, ver “Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil” de autoria de Acácio Zuniga Leite e Sérgio Sauer, publicada na revista Retratos de Assentamentos, volume 20.

Município” (§1º do art. 19), onde o projeto de assentamento será localizado. Segundo Leite e Sauer (2017, p. 28) há uma tendência de municipalização das ações de reforma agrária, sendo possível que o Executivo Federal destine às prefeituras o cancelamento da lista de famílias que serão inseridas nos programas de reforma agrária, sendo o município o limite possível para as famílias beneficiárias.

Quanto às preferências, o primeiro beneficiário da desapropriação será o proprietário, que poderá escolher a parcela onde queira ficar, além da indenização recebida pela área já considerada improdutiva. O acampado perde preferência para trabalhadores desintrusados por demarcação de terras indígenas, ou titulação de território quilombola (idem).

Já em relação à ocupação irregular de terras, a lei também possibilita a exploração produtiva dos lotes nos assentamentos por meio da “celebração de contratos de integração”, dispositivo considerado um “disfarce” a contratos de arrendamentos de terra, ou seja, a terceirização do cultivo da terra, que contraria a Lei Agrária de 1993 (Leite e Sauer, 2017).

A lei ainda ampliou o Programa Terra Legal. O programa, destinado a regularização de áreas na Amazônia Legal, agora se nacionaliza e tem seu limite ampliado de áreas legalizáveis de 1500 para 2500 hectares, sem qualquer diferenciação em nível de região<sup>24</sup>. Nos casos que excedam o máximo de hectares permitidos, o proprietário poderá regularizar até o limite. O prazo de ocupação original da área permissível à regularização aumentou do ano de 2003 para o ano de 2008.

Pode-se ainda regularizar, pelo Programa Terra Legal, áreas que estejam sendo exploradas por terceiros de forma direta e indireta. Ou seja, abre-se margem para regularização de terras griladas, ou mesmo cujo gerenciamento seja feito por “laranjas”, ou sem nenhum vínculo efetivo com a terra. Essas áreas também podem ser comercializadas sem respeitar os prazos estabelecidos para os casos de assentamentos rurais (Leite e Sauer, 2017).

Esses três pontos da nova legislação que orienta a reforma agrária no Brasil indicam um processo de desregulamentação do uso de terras no Brasil e as formas de posse, cujas referências se afastam do que se entende por função social da propriedade, editada pela Constituição de 1988 (Leite e Sauer, 2017, p. 32). Com a adoção de diretrizes de mercado

---

<sup>24</sup> O valor de 2500 hectares na Amazônia Legal, considerando o tamanho da região, é diferente do mesmo valor de hectares na região Sul do país, por exemplo, cujo espaço territorial é consideravelmente menor.

para a resolução dos problemas fundiários, as políticas de reforma agrária são enfraquecidas, no mesmo momento em que políticas orientadas para a agricultura familiar e reforma agrária possuem seus orçamentos deliberadamente diminuídos<sup>25</sup>, o que aponta para o fortalecimento das elites ruralistas de forma mais contundente, mesmo que nunca tenham ficado fora das estruturas estatais ao longo da história.

O apoio das elites ruralistas também foi dado a Jair Bolsonaro (PSL), eleito para a presidência da República para os anos de 2019 a 2022. Bolsonaro, antes deputado federal conhecido por seus posicionamentos polêmicos que revisitam a Ditadura Civil Militar brasileira, adota em seu governo uma postura neoliberal na economia, de caráter conservador no debate acerca dos costumes, onde se observam temas sobre gênero e sexualidade principalmente.

Ainda durante a campanha eleitoral, a Frente de Apoio à Agropecuária (FPA), braço oficial da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, anunciou apoio ao candidato do PSL ainda no primeiro turno das eleições presidenciais de 2018, “atendendo ao clamor do setor produtivo nacional, de empreendedores individuais aos pequenos agricultores e representantes dos grandes negócios” (FPA, 2018)<sup>26</sup>. Além do Ministério da Agricultura, tradicionalmente ocupado por ruralistas, outros espaços do executivo também foram ocupados por lideranças ruralistas em algum momento. Exemplos puderam ser vistos na Casa Civil, com o ministro Onix Lorenzoni (DEM-RS), deputado federal, veterinário e integrante da FPA; no Ministério da Cidadania, com o ministro e deputado federal Osmar Terra (MDB-RS), integrante da FPA; no Ministério da Saúde, com o ministro Luiz Henrique Mandetta (DEM-MS), ortopedista e fazendeiro; No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com a ministra com a ministra Tereza Cristina (DEM-MS), também ex-presidente da FPA, Marcos Montes (PSD-MG). Também no MAPA foi empossado como secretário de Regularização Fundiária, espaço que coordena o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o presidente da União Democrática Ruralista, Nabhan Garcia.

Já nos primeiros dias de governo, o presidente Bolsonaro editou a Medida Provisória 870 de 2019, que redefiniu os ministérios e suas competências. Cito algumas que atendem diretamente aos ruralistas: a migração das demarcações do território

---

<sup>25</sup> Em um exemplo: O programa de Obtenção de Terras para a reforma agrária, executado pelo INCRA, que tinha o orçamento de cerca de R\$ 716 mil em 2014 (Governo Dilma Rousseff). Em 2018, seu orçamento foi de R\$ 83.697.638 mil, uma redução de cerca de 90%. Fonte: Liderança do PT na Câmara.

<sup>26</sup> Nota da FPA: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2018/10/02/nota-oficial-fpa-declara-apoio-a-jair-bolsonaro/>. Acesso em 06 de maio de 2019.

indígena para o MAPA, a extinção do Conselho de Segurança Alimentar, a paralisação por tempo indeterminado das vistorias necessárias para a criação de novos assentamentos de reforma agrária. O decreto 9.685/2019 - assinado em janeiro de 2019 pelo governo Bolsonaro e que facilita a posse de arma de fogo no Brasil, além de dar direito ao proprietário de manter até quatro delas em casa ou estabelecimento comercial - também é alarmante quando se discute violência no campo, mediante os dados da CPT já mostrados neste capítulo.

Do ponto de vista do orçamento público, a Lei Orçamentaria Anual para 2019 não previu verbas para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), baseado na compra estatal de alimentos provenientes da agricultura familiar. Também não previu verbas para políticas de organização fundiária, assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar e para o apoio à organização econômica e promoção da cidadania das mulheres camponesas. Todos os orçamentos existiam até 2018.

Dentre as medidas do Poder Executivo, destaco a liberação de forma acelerada do uso de agrotóxicos, muitos considerados altamente tóxicos. Nos primeiros 100 dias de Governo, o MAPA já tinha liberado 152 novos registros. A média de liberação de um agrotóxico por dia deve resultar numa liberação recorde desde 2005, em que o máximo já liberado foi de 450 agrotóxicos em todo o ano de 2018 (MAPA, 2019<sup>27</sup>). A pesquisa da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), lançada em 2015, estimou que cada pessoa no Brasil “consumiu” cerca de 7,3 litros de agrotóxicos por ano, ao dividir-se a quantidade de químicos vendida pelo número de habitantes do país<sup>28</sup> (Carneiro et al, 2015).

Em relação a diminuição de espaços de participação social, até o fim de abril de 2019, aos menos 40 conselhos, foram extintos por meio do Decreto 9759/2019, do Poder Executivo. Segundo o ministro Lorenzoni, da Casa Civil, o “revogação”, como ficou conhecido o decreto, extinguiu colegiados criados com a visão “completamente distorcida” do que é a representação e participação da população e “que tinha como gênese da visão ideológica dos outros governos de fragilizar a representação da própria sociedade” (Costa, 2019<sup>29</sup>).

---

<sup>27</sup> Link em <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas> Acesso em 06 de maio de 2019.

<sup>28</sup> Para lei a pesquisa completa Dossiê Agrotóxico: [https://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco\\_2015\\_web.pdf](https://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf) Acesso em 06 de maio de 2019.

<sup>29</sup> Declarações retiradas de notícia veiculada pelo jornal Correio Braziliense, escrita por Rodolfo Costa. Link em

No capítulo seguinte, passo a contextualizar o agronegócio enquanto modelo de desenvolvimento que unifica as elites ruralistas. Tal processo não é desconectado das transformações neoliberais no Estado brasileiro, que marcam o modo de ver a agricultura num contexto de economia primarizada, além do lugar dos atores políticos em processos de disputa pelo Estado e políticas públicas.

---

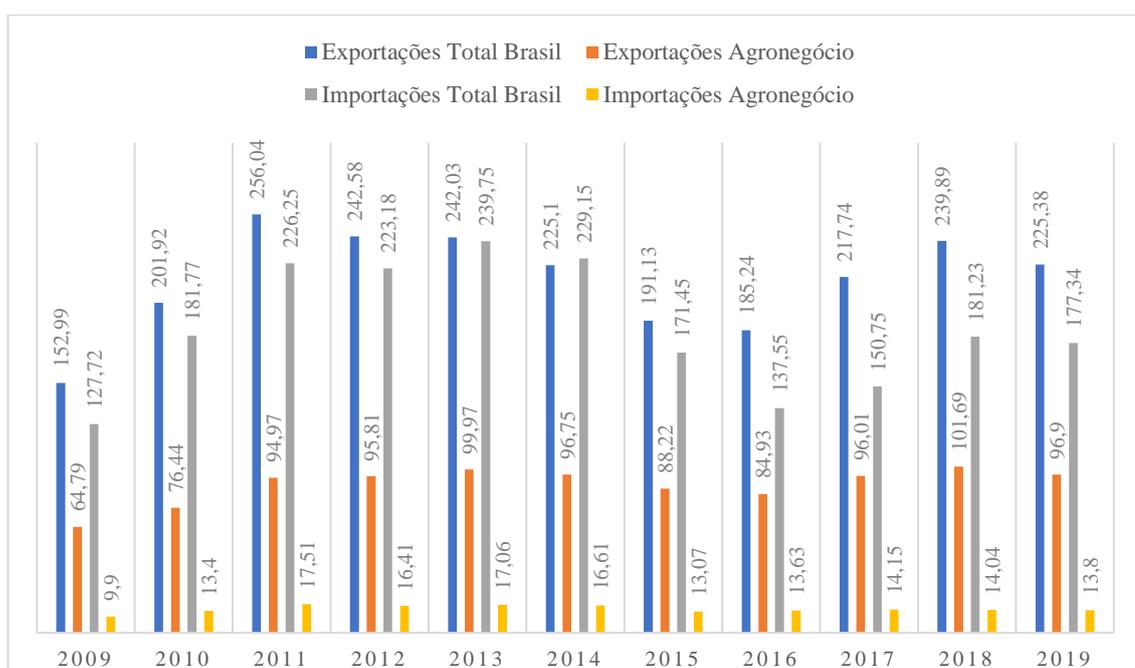
[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna\\_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml) Acesso em 06 de maio de 2019.

## Capítulo 2: Agronegócio e Neoliberalismo

Neste capítulo, dedico-me à análise da construção do agronegócio como palavra política que orienta a ação da elite ruralista brasileira. Ainda que se tenham tensões com setores da agricultura mais voltados para a produção “para dentro da porteira”, o agronegócio é reiteradamente defendido como modelo para agricultura necessário ao Estado, diante da balança comercial e a receita obtida através das exportações de *commodities*.

De acordo com dados do MAPA, as exportações do agro/alimentos/bioenergia totalizaram quase US\$ 97 bilhões, 43% do total de todas as exportações brasileiras no ano de 2019. Ainda segundo o MAPA, nos últimos dez anos, o agronegócio rendeu à economia do Brasil US\$ 931 bilhões<sup>30</sup>. Abaixo, a série histórica até o ano de 2019.

**Gráfico 1: Evolução anual da balança comercial brasileira e do agronegócio  
Anos de 2009 a 2019 - (em US\$ bilhões)**



Fonte: Agrostat Brasil a partir de dados da SECEX/MDIC.

- Observação: Os dados produzidos pelo MAPA não incluem ao agronegócio as importações de agrotóxicos e fertilizantes. Segundo a Secex (Secretaria de Comércio Exterior), os custos somaram US\$ 9 bilhões em 2019, 3% mais que o ano anterior.

<sup>30</sup> Os dados podem ser conferidos no site <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>, pertencente ao MAPA. Acesso em 02 de agosto de 2020.

Bruno, Carneiro e Sevá (2009, p.132) afirmam que  possível falar em “tempo do agronegócio”. Os autores partem do suposto da existência de um processo de renovação da representação rural, que é expresso pela ampliação e diversificação de espaços formais de representação, além da construção de uma nova linguagem de legitimação e novas práticas políticas. Nisto, os indícios coletados pelos autores, a partir de entrevistas e declarações de associações patronais, mostram que 1) a representação dos interesses está cada vez mais próxima das lideranças patronais rurais e do agronegócio; 2) há a decisão de uma maior presença na grande política institucional e 3) h a tentativa de aglutinação de diferentes forças sociais e políticas em torno de objetivos comuns.

Eles ainda averigam uma diversificação nas demandas e reivindicações, a instituição de novos campos de conflitividade relacionados com as práticas de trabalho escravo e o meio ambiente, o imperativo de maior reconhecimento político, a necessidade de maior visibilidade perante o Estado e a sociedade, além do despontar do agronegócio como força hegemônica. Essas demandas são somadas a reivindicações de modernização do setor, por meio da representação política profissionalizada, a formação técnica e política de novas lideranças, o enquadramento da propriedade e das relações sociais de produção, inclusive com noções de “responsabilidade social e ambiental”, além da consolidação de movimentos de produtores e proprietários na defesa da propriedade. A defesa da propriedade é identificada como um dos principais elos de união, capaz de superar diferenças internas, além do agronegócio como modelo de desenvolvimento hegemônico para o campo (Bruno, Carneiro e Sevá, 2009, p.132 e 142).

O termo “agronegócio” descreve o conjunto das atividades de produção e distribuição de produtos agropecuários, submetendo a agricultura às regras do capital, sob a força da exportação de *commodities*, comercializadas predominantemente na Bolsa de Mercadorias e Futuros, além da aliança com empresas transnacionais. O termo corresponde ao *agrobusiness* que foi originalmente cunhado em 1957, depois de estudos desenvolvidos pelo Programa de Pesquisa em Agricultura e Negócios da *Harvard Business School*. O agronegócio é uma visão sistmica das atividades agrícolas que conquistou o empresariado e congregou setores patronais, ressignificando a agricultura brasileira e aproximando os setores de insumos e bens de produção, a produção agropecuária e agrícola com capital financeiro (Bruno, 2009; Leite e Medeiros, 2012).

Não há um consenso na literatura acerca da localização geográfica em que h o desenvolvimento do agronegócio e o que ele representa de fato em termos de produção agrícola. Para Heredia, Leite e Palmeira (2010), a substituição da expressão “agricultura

- ou agropecuária - moderna” por “agroindústria” e os “complexos agroindustriais” começa a ser vista na década de 1980, em uma preocupação de assinalar a integração agricultura-indústria pelas “duas pontas”: insumos e produtos. A ideia de “agronegócio”, seria “uma radicalização dessa visão, em que “o lado ‘agrícola’ perde importância e o lado ‘industrial’ é abordado tendo como referência não a unidade industrial local, mas o conjunto de atividades do grupo que a controla e suas formas de gerenciamento” (idem, p.160).

Segundo Heredia, Leite e Palmeira (2010), as fronteiras entre “agricultura moderna”, “complexos agroindustriais” e “agronegócio” não são coincidentes. O uso de máquinas e insumos modernos estão presentes nas três expressões, mas o direcionamento para a exportação tem um peso maior para o agronegócio. Além disso, o gerenciamento de um negócio ou um conjunto de unidades agrícolas é uma das características da ideia de agronegócio.

Também há ambiguidades quando se quer precisar quais produtos são parte do agronegócio. Definições abrangentes fazem com que haja uma tendência de que toda atividade agrícola com expressão comercial seja incluída neste modelo. No que tange à grande propriedade territorial, mesmo que associada às três formas, nos complexos agroindustriais ela é vinculada às práticas de “integração” que envolvem também pequenos produtores; já com o agronegócio, a referência à propriedade territorial desaparece das formulações de seus técnicos e “há até quem tente, no plano ideal dos projetos, associá-la com perspectivas favoráveis aos pequenos produtores” (Heredia, Leite e Palmeira, 2010, p. 160).

Os autores (2010, p.165) lembram que a presença do Estado não elimina a atuação dos grandes grupos empresariais e multinacionais que se somaram aos fazendeiros tradicionais. No entanto, alertam para a leitura corrente deste processo, que destaca exclusivamente a iniciativa privada e reforça um mito do pioneiro, muitas vezes externo ao território considerado, que se dedicou a levar o processo civilizatório para lugares supostamente desprovidos de investimentos públicos e de atividades de grupos locais.

Delgado (2013, p. 61) propõe a leitura da economia do agronegócio como um “pacto de poder”, mediante a construção hegemônica da grande propriedade fundiária, as cadeias agroindustriais ligadas ao setor externo e das burocracias de Estado. Este pacto de poder tem em vista “realizar um peculiar projeto de acumulação de capital pelo setor primário”, que possui “centralidade no sistema econômico, diferentemente da subsidiariedade à industrialização, como fora no passado” (idem). Esse projeto atravessa,

com completa aderência, ao menos seis mandatos presidenciais completos: segundo mandato Fernando Henrique Cardoso, os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro e o segundo mandato (interrompido) de Dilma Rousseff, de Michel Temer. O governo Bolsonaro, até o momento da conclusão desta tese, também adota o agronegócio como modelo para o campo brasileiro, com o diferencial do fechamento deste governo à voz e às reivindicações de grupos sociais considerados antagônicos aos ruralistas.

Esse processo não é desconectado das transformações de caráter neoliberal que chegam ao Brasil de forma mais contundente a partir da década de 1990. A conexão entre agronegócio e neoliberalismo é por vezes contraditória. Por um lado, o agronegócio como modelo hegemônico ao campo, conforme Delgado (2013), depende fortemente da ação do Estado, num “pacto” que envolve o financiamento público por meio de créditos, o aprimoramento das cadeias industriais, sem uma ação democratizante ao acesso à terra.

Por outro, há cada vez mais uma dependência econômica do sistema financeiro globalizado, somado a adequações oriundas de grandes transnacionais da agricultura, além da promoção do produtor rural vocacionado, intimamente ligado à iniciativa privada, a partir de compreensões de modernidade que excluem modos de vidas tradicionalmente camponeses. As questões relacionadas à concentração fundiária, embora reconhecidas por instituições multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, como problema a ser enfrentado, são orientadas a ações políticas que priorizam a iniciativa individual a partir da capacidade econômica, a exemplo do que foi a Reforma Agrária de Mercado (RAM) durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Parto da hipótese de que o agronegócio, enquanto modelo de desenvolvimento para o meio rural hegemônico no Brasil, não somente se consolida como uma expressão neoliberal, como pretende ser um modelo totalizante, um organizador político ao desenvolvimento rural a partir de perspectivas relacionadas a uma racionalidade pró-mercado.

Todo o capítulo está dividido em três partes. Na primeira, trago as conexões entre agronegócio e neoliberalismo. Na segunda parte, apresento o agronegócio como um modelo que se pretende total, a partir de uma racionalidade neoliberal construída para o campo e que atravessa as fronteiras da economia. No último tópico, trago as principais propostas oriundas do princípio da Soberania Alimentar, promovidos por movimentos sociais, que antagonizam com os interesses ruralistas.

## 2.1 As conexões entre neoliberalismo e agronegócio.

O neoliberalismo, enquanto teoria das práticas político-econômicas, propõe que “o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (Harvey, 2008, p. 12). O papel do Estado está em “preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas” (idem), intervindo o mínimo possível nos mercados. O papel do Estado seria limitado a garantir a integridade do dinheiro, as estruturas e funções militares de defesa, polícia e legais para a garantia dos direitos de propriedade individuais, e, se necessário, o uso da força para o funcionamento adequado dos mercados, que devem ser criados pelo Estado caso eles não existam (ibidem).

A teoria neoliberal, de acordo com Harvey (2015, p.31), obteve respeitabilidade acadêmica quando o filósofo Friedrich von Hayek e o economista Milton Friedman, ambos oriundos da *Mont Pelerin Society*<sup>31</sup>, ganharam o prêmio Nobel de economia em 1974 e 1976, respectivamente. Numa linha histórica, o golpe militar no Chile e a consequente ascensão da ditadura Pinochet, além das eleições de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, em 1979 e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1981, são importantes marcos históricos para a consolidação do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica da regulação de políticas públicas em nível de Estado, no mundo capitalista (Harvey, 2008).

Do ponto de vista da economia, a crise da acumulação do capital na década de 1970 “afetou a todos por meio da combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada, promovendo uma insatisfação generalizada” (Harvey, 2008, p.23). Partidos comunistas e socialistas ao redor do planeta ganhavam terreno e, mesmo sem uma real tomada de poder, tinha-se mobilização por intervenções estatais e reformas. No entanto, o Consenso de Washington, em 1989, é sem dúvidas, um marco para a mundialização das formas neoliberais de gestão do Estado, com fortes aspectos geopolíticos de disseminação do modelo britânico e estadunidense de economia.

---

<sup>31</sup> Nome do grupo, em referência ao *spa* onde se reuniam, na Suíça, nomes como Hayek, Friedman, além de outros a exemplo do filósofo Karl Popper. Segundo Harvey (2005, p.30) a adoção do termo “neoliberal” marcava a adesão a princípios de livre mercado, emergidas da economia neoclássica de Alfred Marshall, William Stanley Jevons e Leon Walras, em substituição das teorias de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx. O grupo, no entanto, não se desfez da ideia da “mão invisível do mercado”, de Smith, como regulador inclusive dos instintos humanos de poder e riqueza e opunham-se às teorias do Estado intervencionista, como as de John Maynard Keynes.

A implementação das recomendações das instituições multilaterais, a exemplo do FMI e Banco Mundial, redefiniu fronteiras entre economia e política. Em países periféricos, ainda que considerados emergentes, a exemplo do Brasil, há uma sujeição do Estado desenvolvimentista à abertura de mercados e à privatização de seus ativos. Essa agenda também chega a todo Sul Global sob o slogan do ‘ajuste estrutural’, por meio de cláusulas condicionais de contratos de empréstimo, que “compeliram os Estados pós-coloniais precisados de dinheiro a abandonar as protegidas praias da substituição de importações pelas águas infestadas de tubarões do mercado global” (Fraser, 2015, p.174).

Se o neoliberalismo se configura como projeto político e econômico, sua forma financeirizada confere características específicas que se aliam à mundialização da economia no objetivo de reestruturação das elites econômicas, numa forma de conferir poder ao capital e estruturar o próprio neoliberalismo enquanto expressão de um “capitalismo financeirizado globalizador” (Fraser, 2015). Conforme Fraser (idem, p.172), são os bancos e as instituições financeiras globais - e não os Estados - que produzem grande parte das regras que governam as relações capitalistas, sendo elas entre trabalho e capital, cidadãos e Estados, centro e periferia, devedores e credores, estas últimas fundamentais ao capitalismo financeirizado.

A dívida, que é o sustentáculo da forma financeirizada do capitalismo, disciplina relações e divisões entre economia, política, sociedade e natureza, cujo resultado “é a ampliação da dominação do capital sobre suas condições de possibilidade de fundo: sobre a reprodução social, sobre o ambiente natural e (...) sobre os poderes públicos que sempre foram indispensáveis a uma economia capitalista” (Fraser, 2015, p.172). Todo este processo resulta em dois aspectos centrais: a menor receptividade das instituições estatais às questões e necessidades dos cidadãos; e um constrangimento das capacidades estatais, promovidos pelos bancos centrais e instituições financeiras, que são politicamente independentes, agem livremente em prol de investidores e credores, sem prestar contas aos públicos em geral (idem, p.173).

Outro definidor do capitalismo financeirizado é seu aspecto transnacional da produção. Fraser (2015, p. 174) diz que o deslocamento da manufatura para a periferia e semiperiferia – possibilitado pela mundialização do capital e o próprio sistema financeiro com o advento de tecnologias, a exemplo da internet– as empresas não só diminuíram custos com regulações, salários e tributos; elas se beneficiaram das mudanças no contrapeso que o poder privado exerce para o poder público.

Fraser (2015, p. 175) aponta como igualmente importante a transformadora a progressiva abolição dos controles de capital. Esse mecanismo libera grandes fluxos financeiros “para perseguirem o *spread* lucrativo, privando os Estados, dessa maneira, do controle sobre suas moedas”. O resultado, como afirma a autora (*idem*), foi o estabelecimento de políticas sociais e fiscais que sejam alinhados aos mercados de títulos e às agências de avaliação, além da sujeição a forças econômicas globais que os Estados não conseguem controlar.

As características descritas no que se refere ao que é o neoliberalismo permite comparação ao que é o agronegócio enquanto conceito resultante de um processo histórico, com algumas características que se antecipam ao Consenso de Washington. Conforme descrito no primeiro capítulo desta tese, as políticas promovidas ainda na década de 1970 assumiram uma agricultura que deveria ser modernizada, mas que não alterou a estrutura fundiária brasileira. A chamada “modernização conservadora” resultou do processo de subordinação da agricultura à indústria, que passou a comandar “a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola” (Kageyama et al., 1990, p.113).

Essas transformações na agricultura, além de manter a estrutura fundiária concentrada, somaram-se a mudanças na divisão social do trabalho, em que o camponês passa a ser um trabalhador assalariado. A implantação das indústrias de base no Brasil possibilitou o uso de insumos modernos, que contam com o uso de fertilizantes e defensivos químicos, os agrotóxicos; e máquinas e equipamentos industriais, a exemplo de tratores, colheitadeiras, equipamentos para irrigação. A agricultura se configura como um elo produtivo da indústria, capaz de integrar diferentes capitais (agrários, industriais, comerciais e bancários) por meio da estruturação da agroindústria processadora e a conformação dos complexos agroindustriais (CAIs) (Guimarães, 1979; Delgado, 1985; Delgado, 2012). Todo esse processo não seria possível sem regulações de financiamento estatal através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que marca o elo da agricultura com o capital financeiro (Delgado, 2012; Kageyama et al. 1990, p.124).

De acordo com Delgado (2012, p.34), o capital financeiro é definido como “uma relação social abstrata e geral, comandada pelas instituições controladoras da liquidez e dos meios de financiamento como um todo, que envolve crescente organização monopolista dos mercados”. O SNCR, enquanto política de financiamento para a agricultura brasileira, coloca o processo produtivo de forma dependente das políticas bancárias, com respeito a taxas de juros, prazos e resgates, carências, preços mínimos de custeio, dentre outros. É por meio desta política bancária definida, no caso brasileiro, pelo

Estado que se realiza “uma forma peculiar de formação de expectativas sobre a demanda efetiva da agropecuária” (idem, p. 26).

Ainda segundo Delgado (2012, p.27), quanto maior o período da rotação dos capitais que refletem características específicas do período de produção, ou quanto mais intensa a aplicação de insumos, maiores as necessidades de financiamento. Crescem, deste modo, “as conexões do processo de modernização agropecuária e a necessidade de utilizar fontes de financiamento que, com o desenvolvimento econômico, tornam-se os principais detentores da liquidez da economia: os bancos” (idem). O autor conclui: são os bancos, sozinhos ou em conexão com o Estado, que definem prognósticos, “um conjunto de parâmetros financeiros que devem funcionar no ano-safra como balizador da produção rural” (ibidem).

A inclusão do capital financeiro no processo de modernização conservadora da agricultura brasileira transformou a realidade rural do país e impactou as compreensões acerca da reestruturação agrária. Isso porque, ainda no período da Ditadura Civil Militar, as orientações de crédito rural assumiram importância mediante o encarecimento rápido dos custos financeiros para quem é tomador; construíram uma seleção de demandantes do crédito, sendo preferenciais clientes os empresários rurais ligados a atividades econômicas integradas com a indústria, comércio exterior e serviços; expandiram o negócio bancário para além do crédito, destacando-se a integração direta de grandes bancos e grandes grupos econômicos na produção agrícola e no mercado de terras - principalmente com a detenção de títulos jurídicos nos patrimônios bancários, *holdings*, imobiliárias, dentre outros; aumentou o poder do capital bancário em reivindicar maiores parcelas de lucros da atividade agrícola, com mais restrições e perdas as capitais oriundos da produção exclusiva deste setor, principalmente após a crise financeira do início de 1980, que reduziu o volume de financiamento (Delgado, 2012, p.29 e 30).

Se o capital financeiro na agricultura já era uma realidade, com a consolidação do neoliberalismo e da globalização, enquanto fenômeno de mundialização do capital - com ele, dos ideais ocidentais que modulam a modernização como sinônimo de desenvolvimento, crescimento, evolução ou progresso (Ianni, 1996, p. 14) - a agricultura ganha contornos diferenciados.

O processo de mundialização do capital foi descrito por Chesnais (1996) a partir do triunfo do capital financeiro sobre o capital produtivo, em que a esfera financeira “representa o posto mais avançado do movimento de mundialização do capital, onde as operações atingem o mais alto grau de mobilidade”(idem, p. 239). O autor contextualiza

o capitalismo mundializado enquanto processo de remoção de entraves nacionais, cujo “estilo da acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros” (Chesnais, 1996, p.14).

Para Chesnais, isto foi possível mediante a consolidação de oligopólios internacionais que disputam mercados e fontes de matéria prima em qualquer lugar do mundo. Segundo o autor, o oligopólio na fase de mundialização é a “forma de oferta mais característica no mundo” (Chesnais, 1996, p.92) e se conforma como um ambiente de rivalidade, embora delimitado pela dependência mútua de mercado (idem, p.93). No caso da agricultura, essas transformações ocorrem sob a atuação das empresas, corporações e conglomerados agroindustriais que estão mudando o uso do solo e reorientando as atividades agrícolas, onde há a racionalização dos processos produtivos, de organização social e técnica de trabalho de modo a acelerar a produtividade e ampliar a produção de excedente, recriando padrões de produção e comercialização.

A revolução que a globalização do capitalismo está provocando no mundo agrário transfigura o modo de vida no campo, em suas formas de organização do trabalho e produção, em seus padrões e ideais socioculturais, em seus significados políticos. Tudo que é agrário dissolve-se no mercado, no jogo das forças produtivas operando no âmbito da economia, na reprodução ampliada do capital, na dinâmica do capitalismo global (Ianni, 1996, p. 52).

O agronegócio carrega consigo uma série de relações sociais e políticas, renovadas a partir dos processos de modernização conservadora (Delgado, 2013, p.62). Do ponto de vista econômico, o *boom* das exportações de produtos agrícolas e agroindustriais no Brasil - como meio de reorganizar a política econômica externa tendo em vista a geração de saldos comerciais de divisas a qualquer custo diante da crise cambial do ano de 1999 - pode ser identificado como o início da reestruturação econômica do agronegócio, vinculado à expansão mundial das *commodities*. Essa reestruturação requer uma ação concertada do Estado (idem, p. 63).

Forja-se um modelo baseado em um sistema de relações de produção das cadeias agroindustriais com a agricultura, mas sustentados com o dinheiro público, por meio de sistemas de crédito e ainda alavancado pelo mercado de terras (renda fundiária). Esse novo estilo de capitalismo agrário funciona “à margem da função social e ambiental da propriedade fundiária, conceito criado pelo Estatuto da Terra e completamente ignorado pela política agrícola do período” (Delgado, 2013, p.62).

É importante destacar que esse período coincide com a ascensão da agenda neoliberal orientada à América Latina, a partir do Consenso de Washington. Delgado

(2012, p.78), ao contextualizar a transição brasileira para as políticas neoliberais, destaca os anos de 1982 e 1999, marcos de duas crises cambiais que desorganizaram o sistema econômico brasileiro e que pressionaram a uma reestruturação para se adequar ao “constrangimento externo”. A agricultura brasileira hegemônica, neste período, já tinha consolidado o processo da modernização conservadora, com forte modernização técnica, sem alteração da estrutura agrária extremamente desigual.

A década de 1990 é reconhecida como o período que as políticas neoliberais adentram ao Brasil de forma mais incisiva. O processo de abertura dos mercados e ao capital financeiro acompanha a tendência mundial de busca de crescimento econômico a partir do receituário das organizações multilaterais. Segundo Guimarães (2001, p.136), diante de um vazio entre a Constituinte de 1988 e a sua regulamentação, o Governo Fernando Henrique Cardoso promoveu, por meio de Medidas Provisórias (o que se configura num processo de subordinação do Congresso Nacional à dinâmica do Poder Executivo), uma revisão de diversos contratos que alteraram a relação do Estado brasileiro e o mercado capitalista mundial, com a promoção do avanço do grande capital financeiro.

Ainda com Guimarães (2001, p.137), houve a repactuação da dívida externa, profunda abertura comercial, desnacionalização de setores produtivos e financeiros – chave (conjunto do programa de privatizações, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce), desregulamentação do controle de fluxos de capitais e atrelamento dos gastos públicos a metas negociadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Também se altera os padrões dos direitos e deveres entre os cidadãos, com políticas sociais cuja meta não era a sua universalização, mas padrões focais. A outra grande parte de beneficiários de políticas sociais dependeriam do mercado e de políticas assistencialistas promovidos por grupos privados, ou iniciativas individualistas.

Para Sallum Jr e Goulart (2016, p.131), o neoliberalismo no Brasil teve um caráter seletivo e atenuado diante das demandas desenvolvimentistas que visavam fortalecer o sistema produtivo do país e projetar o Brasil no exterior, além das exigências de democratização substantiva, que vieram do processo da luta pela democratização política, ainda na década de 1980. Neste sentido, os autores propõem que é melhor identificar o período por meio de uma hegemonia de um ideário liberal moderado e pouco ortodoxo, ou seja, sem uma consistência de doutrina acerca do próprio neoliberalismo.

Deste modo, estaríamos diante de um ideário que valoriza a sociedade mercantil, o capitalismo, mas não exclui por completo a intervenção do Estado, “seja para reduzir as

diferenças materiais e culturais muito grandes do país, seja para promover a expansão da riqueza e a capacidade de competitividade internacional do país” (Sallum Jr e Goulart, 2016, p. 131). Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), exemplos de intervenção estatal para a diminuição de desigualdades sociais podem ser encontrados nas políticas de transferências de renda e no Programa da Comunidade Solidária, que visava a articular as diversas políticas universais nos municípios mais pobres do país (idem, p. 125)

No entanto, é importante destacar que, para os autores, esse ideário é iniciado pelo governo FHC, mas aprofundado durante o Governo Lula. O ex-presidente Lula, segundo eles (idem, p. 132), combinou a manutenção da política macroeconômica, notadamente em suas dimensões cambial e monetária, a qual foi agregada um maior impulso desenvolvimentista e forte ação distributiva. Há a manutenção do liberalismo econômico, mas já sem o seu vigor reformista, o que seria característica do neoliberalismo.

No caso específico da agricultura, a adoção das políticas neoliberais a partir de 1990 aprofunda um processo que já estava em curso. Por um lado, a abertura ao capital financeiro e à agricultura é política que foi incentivada pelo próprio Estado, por meio da concessão de créditos que dependiam das regras bancárias. Por outro, as crises cambiais, cuja solução foi o incentivo às exportações de produtos agrícolas de cadeias agroindustriais já consolidadas à modernização conservadora, resulta numa priorização da produção de *commodities*, que possuem maior valor agregado às exportações requeridas.

As crises cambiais, somadas ao novo contexto internacional de restrições oriundas das políticas neoliberais, exigidas por organismos multilaterais, resultam na influência da economia internacional na economia política do agronegócio. Se as crises cambiais de 1982 e 1994 mostraram esse movimento, do ano 2000 para a atualidade<sup>32</sup> há a reedição da reprimarização do comércio externo, agora sob qualquer custo (Delgado, 2012, p.79).

Com o suprimento da balança de pagamentos a partir dos resultados oriundos principalmente da agricultura, a política de promoção de exportações agrícolas é secundarizada entre o período de 1994 a 1998, “sob a crença então instigada nos círculos oficiais, de que a abertura comercial e financeira da economia brasileira resolveria pelos

---

<sup>32</sup> Mesmo que Delgado tenha apontado a tendência ainda em 2012, não há nenhuma mudança das políticas de comércio externo que façam esta pesquisadora mudar a conclusão. A reprimarização da economia brasileira segue como central na pauta de exportações e como fiador de boa parte da balança comercial brasileira. Os produtos agropecuários ainda dominam a pauta de exportação brasileira.

mercados o problema crônico da dependência de recursos financeiros” (Delgado, 2012, p. 79). No entanto, a crise de 1999, acompanhada da crise do endividamento externo, também levou a elite econômica a buscar a mesma tática de outrora. “Este jogo de cartas marcadas, que experimentamos e continuamos a jogá-lo na atualidade, configurará novos contornos conjunturais de ajustamento externo e da questão agrária nestas já duas décadas de constrangimento externo da economia brasileira” (idem).

É válido destacar que no pós-1988, ano da promulgação da última Constituição brasileira, operam-se algumas reformas administrativas de cunho neoliberal que atingem a agricultura agroindustrial. Delgado (2012, p.84) relata a desmontagem de institutos de fomento por produto antes existentes, através da Lei 8029 de 1990, que extinguiu órgãos de fomento à agricultura e fundiu outras empresas estatais no que hoje conhecemos como Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A Conab, por sua vez, teve a política comercial reestruturada no que diz respeito ao estabelecimento de preços agrícolas e gestão de estoques públicos. Há ainda a redução do volume de crédito rural concedido, dentro das políticas de minimização da intervenção estatal. Tais políticas promoveram recuo na expansão da agricultura capitalista, que já demonstrava sua dependência também de recursos estatais para sua manutenção, além de desvalorização da renda fundiária e do preço da terra.

Deste modo, agronegócio no Brasil, geralmente definido por noções descritivas e técnicas, é resultado de conformações históricas que envolvem os pactos de poder estabelecidos por elites agrárias e o próprio Estado. Delgado (2012, p.94) nos diz que agronegócio é resultado da junção entre o capital agroindustrial consolidado com a modernização conservadora, com a grande propriedade privada, sem prescindir do Estado para o financiamento e estruturação destes mercados. Essa junção encontra no capital financeiro uma saída para a renda da terra e o lucro e é completamente transformado com a mundialização deste mesmo capital.

Com uma economia voltada para a reprimarização diante das exigências do comércio exterior, o agronegócio ganha características específicas que ajudam na conformação de um conceito mais atual: trata-se de uma renovação do antigo capital agroindustrial, mas agora dependente do capital financeiro. Há centralidade na produção de *commodities*, visto as orientações para a exportação dos produtos e a própria dependência do capital financeiro. O subsídio de crédito estatal é impulsionador financeiro fundamental à expansão do agronegócio, além de políticas de incentivo à exportação, a exemplo da Lei Complementar nº 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir,

que prevê a isenção do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações de produtos primários.

A prioridade da economia do agronegócio são os mercados, cuja lógica não questiona a concentração de terra, nem a propriedade, desde que ela produza de modo a satisfazer as necessidades do mercado. Estas mudanças têm no Estado um forte mobilizador, mediante as pressões internacionais do capital financeiro, capacidade de influência das ideias de elites agrárias, somado a uma grande representação ruralista nos espaços de poder.

É a partir dos anos 2000 o agronegócio, tal como conhecemos hoje, é consolidado como estratégia de acumulação de capital, sendo importante à balança comercial. Durante o governo Lula (2003-2011), os saldos comerciais provenientes da exportação de produtos agropecuários superaram o déficit de serviços, tornando superavitária, ainda que em 2008 o déficit apareça novamente (Delgado, 2012, p.95). É neste contexto que as bolsas de mercadoria e futuro, que regulamentam os preços mundiais das *commodities*, ganham importância no Brasil. A principal bolsa mundial de comercialização de alimentos é a *Chicago Mercantile Exchange (CME)*, ou *The Merc*, ou simplesmente Bolsa de Chicago. É nesta bolsa de valores que são formados os preços de produtos a exemplo do trigo, milho, soja e derivados, arroz, aveia, carne suína, bovina, elite, frango, ovos, etanol, entre tantos outros. No Brasil, a BM&FBovespa atua no mercado - incluindo o de futuros, de café, soja, milho, etanol, boi gordo (Oliveira, 2015, p.240).

Não menos importante é a atuação das empresas transnacionais, que permite o controle da produção de *commodities* em todo o mundo. Oliveira (2015, p. 241), ao descrever o processo de mundialização do capital na agricultura brasileira, diz que as empresas transnacionais, ou empresas monopolistas mundiais na acepção do autor, formaram-se a partir de empresas estrangeiras, ou nacionais que, em processos de fusão chegaram a um patamar mundial.

São exemplos destas empresas transnacionais a Cargill, que atua em 65 países com atividades no setor de serviços alimentícios, agrícolas, industriais e financeiros; a *Archer Daniels Midland Company (ADM)*, um conglomerado de mais de 265 plantas industriais em 75 países do mundo e que processa grãos de cereais e plantas oleaginosas; a Bunge, uma das maiores empresas de alimentos do mundo originária da Holanda, mas com atual sede nos Estados Unidos; o *Louis Dreyfus Group*, de origem francesa, que atua na agricultura, no petróleo, na energia, em *commodities* e transporte internacional. Possui uma holding, a *Louis Dreyfus Commodities Netherlands Holding*

BV, com atividades em mais de 53 países (Oliveira, 2015, p. 241). Além disso, há ainda as empresas que atuam com a produção de transgênicos, a exemplo da Monsanto (Estados Unidos), Syngenta (Suíça), Dupont (EUA), Basf (Alemanha), Bayer (Alemanha) e Dow (EUA).

No Brasil, as empresas apostaram na abertura de seus capitais e de lançamento de ações na bolsa de valores. Vale destacar que empresas nacionais têm se tornado também empresas multinacionais em seus setores específicos. Dados de Oliveira (2015, p. 241) nos mostram que na BM&FBovespa estão as ações da Duratex S/A (1966), da Suzano Papel e Celulose S/A (1980), da Eucatex S/A Indústria e Comércio (1994), da Cosan S/A (2005), da Brasilagro – Cia Brasileira de Propriedades Agrícolas (2006), da Klabin S/A (2006), da Vanguarda Agro S/A (2006), da SLC Agrícola S/A (2007), da JBS S/A (2007), da Marfrig Alimentos S/A (2007), da Minerva S/A (2007), da Cosan LTD (2007), da São Martinho S/A (2007), da Tereos Internacional S/A (2007), da Satipel Industrial S/A (2007), da Fibria Celulose S/A (2009), da BRF S/A (2009) e da Biosev S/A (2013). Em 2018, a revista Forbes<sup>33</sup> destacava, entre as principais empresas do agronegócio brasileiro, ADM Brasil, Amaggi (de propriedade da família do ex-ministro da agricultura Blairo Maggi), Brasil Foods, Bunge, Capal Cooperativa, entre outras.

Ainda com Oliveira (2015, p. 243), estas empresas operam como *players* no mercado de futuros e, ao monopolizar a circulação de mercadorias sem precisar de um território específico, não têm necessidade de aplicar capital para serem proprietárias de terra. Isso significa que é possível a construção de alianças entre os que produzem no campo e quem faz as mercadorias circularem o mundo, não necessariamente de um setor específico. O processo de territorialização do agronegócio se dá pelo controle da produção e de sua circulação. Isto incorre em situações que o proprietário da terra, o proprietário do capital agrícola e o proprietário do capital industrial podem ser a mesma pessoa física, ou jurídica, aparecendo “no processo econômico como duas classes sociais distintas”, isto é, proprietária da terra e burguesa, agrícola e industrial (Oliveira, 2015, p. 242).

De acordo com Cavalcante e Fernandes (2008, p.23), o território do agronegócio tem fundamento “na integração corporativa dos produtores liderada pelas empresas, que

---

<sup>33</sup> Para ver a lista das 50 maiores empresas do agronegócio brasileiro, segundo a revista Forbes, ver o link: <https://forbes.uol.com.br/listas/2018/07/10-das-melhores-empresas-de-agronegocio-do-brasil/#foto10> Acesso em 03 de junho de 2019.

reconfiguram o espaço em função da lógica produtiva”. Os autores argumentam que, ao mesmo tempo que as empresas se unem para defender seus interesses junto ao Estado, é realizado o uso competitivo e integrado do território, através da implantação de infraestruturas, com estratégias de ampliação do controle de mercado. Trata-se de uma relação indissociável, significando que “o campo, as cidades, as infraestruturas de transporte e energia e os sistemas públicos de educação e saúde são organizados e reorganizados para atender suas demandas (Cavalcante e Fernandes, 2008, p.23).

Exemplos não faltam em nível local. Cito apenas um de grande expressão nacional, o sistema Senar (Sistema Nacional de Aprendizagem Rural). O Senar foi criado pela Lei nº 8.315 de 1991 como uma entidade de direito privado, paraestatal, mantida pela classe patronal rural, vinculada à CNA. O sistema oferece ações de Formação Profissional Rural, Atividades de Promoção Social, Ensino Técnico de Nível Médio, presencial e a distância, e com um modelo de Assistência Técnica e Gerencial. Este último, segundo a página na internet do Senar, é uma metodologia que prioriza a “meritocracia”, principalmente com produção assistida às “C, D e E” que não têm acesso à assistência técnica e às novas tecnologias” (Senar, 2019)<sup>34</sup>. A CNA ainda mantém um braço de ensino superior, com a oferta de cursos de graduação e pós-graduação voltados ao agronegócio.

No que tange à reforma agrária, uma pauta constante nas reivindicações políticas de trabalhadores rurais, em um contexto de Estado pró-mercado, destaca-se a motivação política, econômica e ideológica de governos, em especial o federal, em acatar determinações induzidas por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial de Comércio, o Banco Mundial (Carvalho, 2005). Estes organismos recomendaram a consolidação de reformas macroeconômicas de forma a desenvolver o mercado, inclusive, no gerenciamento dos recursos naturais e formas de garantir uma estrutura institucional que garanta os direitos de propriedade do uso da terra para estimular o fluxo de capital privado para a economia rural (Pereira, 2006, p. 22). É sob esta perspectiva que a Reforma Agrária de Mercado (RAM) ganhou força dentre as políticas de ajuste estrutural durante a década de 1990 e meados dos anos 2000.

A RAM parte do pressuposto de que o Estado é falho na condução de reforma agrária, na medida em que se baseava no instrumento de desapropriação, o que tornaria insegura a questão da propriedade da terra, além de ser considerada anacrônica tendo

---

<sup>34</sup> Para mais informações sobre o Senar, <https://www.cnabrazil.org.br/senar>. Acesso em 3 de junho de 2019.

em vista o atual estágio do capitalismo. A natureza da ação, ao invés de ser coercitiva, através da punição por desapropriação, passa a ser negociada, através da compra de terras por proprietários que se voluntariem. Ou seja, na RAM, o Estado faz o papel de financiador entre agentes privados para a compra voluntária de terras ao conceder quantias a fundo perdido para investimentos socioprodutivos. O proprietário da terra é pago em dinheiro sob o preço de mercado, enquanto quem compra a terra se endivida (Pereira, 2017, p. 223).

Essas orientações foram absorvidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Segundo Pereira e Sauer (2006), a coalizão que permitiu a vitória de FHC à Presidência da República do Brasil era interessada no projeto de liberalização radical da economia brasileira. No entanto, a massificação de movimentos de sem terras determinou a continuação das ocupações de terras como pressão para a reforma agrária.

O Governo FHC, pressionado com as mobilizações, somadas à repercussão dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA)<sup>35</sup>, criou o gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), em 1996, o que não impediu, em 1997, a realização da “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça”, promovida pelo MST. A marcha saiu de três diferentes regiões do país rumo à Brasília e denunciou a não existência de políticas de reforma agrária no País (Gonh, 2000). Em 1999, o Governo FHC transformou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária no MDA para promover a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar, tal como atuar na demarcação de terras de populações quilombolas.

Durante os governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff, os mecanismos de reforma agrária via mercado não foram objetos de políticas públicas ostensivas. Embora a edição do II PNRA e a frustrada esperança da promoção de mudanças substanciais na estrutura agrária, foi a partir do governo de Michel Temer e, atualmente, de Jair Bolsonaro que se encontram políticas de regularização fundiária em que reforma agrária se torna um termo praticamente extinto em níveis governamentais.

A Lei 13465, de 2017 (Brasil, 2017), que orienta a regularização fundiária no meio rural e no meio urbano, é uma primeira indicação de uma reorientação da reforma agrária

---

<sup>35</sup> Massacre de Eldorado dos Carajás: no dia 17 de abril de 1996, durante uma marcha para Belém (PA), os sem terras, organizados pelo MST, bloquearam a Rodovia PA-150. O massacre se deu após a ação policial contra o MST que 21 sem terras assassinados, 69 pessoas mutiladas e centenas de feridos e com sequelas físicas e psicológicas; Massacre de Corumbiara: no dia 9 de agosto de 1995, em Rondônia, 12 trabalhadores rurais e dois policiais foram assassinados em uma ação de pistoleiros contra o acampamento de camponeses sem terras que estavam mobilizados dentro da Fazenda Santa Elina, considerado latifúndio improdutivo. Fonte: Página do MST na Internet em <http://www.mst.org.br/node/11947>, acesso em 04 de junho de 2018.

sem a participação de movimentos populares e com a instituição de processos de individualização por meio da concessão e títulos de propriedade aos assentados rurais. Segundo dados da Casa Civil brasileira, entre janeiro de 2017 e setembro de 2018, foram emitidos 33.168 títulos definitivos de terra da reforma agrária. O número, segundo o ministério, supera em 10 vezes a média anual de 2.637 títulos verificada entre 2003 e 2016.

A titulação das áreas de reforma agrária é uma espécie de conferência da propriedade da terra a quem é beneficiário da reforma agrária, sob o argumento da segurança jurídica. Isenta o Estado do papel de investidor nas áreas desapropriadas, deixando para o beneficiário o papel de desenvolver o lote recebido. Deste modo, créditos iniciais, de construção de casas, ou agroindústrias não se tornam objetos de preocupação do Estado, mas sim do sujeito que passa a disputar recursos públicos a partir de outra chave: como proprietários. Além disso, com o título, os novos proprietários podem vender as terras loteadas, que fortalece o mercado de terras no Brasil.

Ainda segundo dados da Casa Civil, no mesmo período, foram emitidos 219.109 títulos rurais para 220 mil famílias entre títulos de domínio - Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Contrato de Concessão de Uso (CCU). Foram destinados 152.884 títulos no formato de CCU, que torna a titulação provisória e não garante a terra como domínio ao beneficiário, mas garante outros direitos, a exemplo de crédito para a instalação nos assentamentos conquistados.

Outros projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional também atendem a esse processo de expansão do mercado de terras, diminuição da influência de movimentos de luta por terra e território. Trata-se das propostas que visam liberar a compra de terras por estrangeiros (PL 4952/2012; PL 2963/2019 e apensados); anúncios do governo Bolsonaro que pretende promover legislações que possibilitem o arrendamento e exploração mineral das áreas indígenas; ou ainda dos 18 projetos que ampliam a compreensão de terrorismo para que incluam as ações de movimentos sociais, sendo o projeto de lei do Senado Federal 272/2016 o mais próximo de chegar a uma votação.

## **2.2 O Agronegócio enquanto racionalidade neoliberal que se pretende total.**

Mais que um projeto econômico e político - e de um ponto de vista foucaultiano - Wendy Brown (2015) e Pierre Dardot & Christian Laval (2016) nos trazem elementos da última característica que penso ser importante abordar: a “racionalidade política

neoliberal”. Wendy Brown (2015), em “*Undoing the Demos: neoliberalism’s stealth Revolution*” aponta que, sob o neoliberalismo, não ocorre somente uma transformação nas relações entre Estado e mercado que incide, inclusive, sobre a gestão pública. Para a autora, há uma mudança civilizacional em que o povo (o *demos*) - no sentido do popular, enquanto base para a democracia e como conformação do social - não somente perde sua influência sobre governos, como tende a desaparecer. Na compreensão da autora, estas transformações desfazem elementos básicos da democracia, alterando vocabulários, princípios de justiça, culturas políticas, hábitos de cidadania, práticas de governo e, acima de tudo, imaginários (Brown, 2015, p. 17).

Brown (2015, p.31) analisa em sua obra a primazia do *homo economicus*, como uma configuração dos seres humanos a atores de mercado em todos os domínios e atividades da vida. Deste modo, o neoliberalismo não é somente sobre mercados, mas é uma condição em que a racionalidade econômica é aplicada em todas as atividades humanas, a partir de uma governança política. A diferença da razão neoliberal, além do domínio dos mercados, com todos os sujeitos configurados sob os mercados, está no princípio da concorrência, que todos os atores de mercado são processados como pequenos capitais que competem entre si, e não como proprietários, trabalhadores, consumidores (ibidem), apagando assimetrias econômicas e sociais que estruturam as sociedades capitalistas.

Numa sociedade em que o *demos* se transforma em capital humano, Brown percebe um neoliberalismo centrado em sacrifícios enquanto ideia de renúncia que rejeita a figura da cidadania, agora reduzida ao capital humano (Brown, 2015, p. 220). Como capital humano, o sujeito é, ao mesmo tempo, responsável por si mesmo, ainda que seja potencialmente dispensável ao todo (Brown, 2015, p. 38). O capital humano tanto é nosso “é” como nosso “dever” (Brown, 2015, p. 36).

Citando os discursos e políticas do ex-presidente estadunidense Barack Obama como exemplo, Brown (2015, p.26) argumenta que princípios democráticos de igualdade e liberdade estão sendo substituídos por questões relacionadas ao “crescimento econômico, posicionamento competitivo e aumento de capital”. Deste modo, a autora critica as mudanças da vida política, que estão perdendo valores democráticos diante da individualização das liberdades mediante uma conduta de mercado.

Na mesma linha da compreensão do neoliberalismo como uma racionalidade, a obra “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” de Dardot e Christian Laval (2016), ainda no prefácio à edição brasileira, afirma que o neoliberalismo se trata

de “um sistema normativo que ampliou sua influência no mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e esferas de vida” (Dardot e Laval, 2016, p. 7). O que os autores argumentam é que o neoliberalismo não é somente uma teoria econômica, ou uma ideologia de caráter individualista, mas a própria razão que institui os sujeitos.

A característica principal da racionalidade neoliberal está na “generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (Dardot e Laval, 2016, p. 17). Dentre os pontos trabalhados pelos autores, destaco para fins deste trabalho os sistemas de coação social e econômica, enquanto técnica de disciplina, utilizados como formas de obrigar os indivíduos a se autogovernarem sobre os princípios da competição e da lógica de valorização do capital.

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 215), o conceito de governamentalidade, “como ação sobre as ações de indivíduos supostamente livres em suas escolhas permite redefinir disciplina como técnica de governo próprio das sociedades de mercado”. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 231), a “privatização da conduta” se apresenta como um resultado de uma escolha individual, aparentemente sem coação e violência, ainda que seja preciso lembrar que o modelo coercivo e violento seja uma realidade nas periferias do capitalismo e nas áreas rurais dominadas pelos interesses das grandes corporações e dos grandes proprietários rurais.

Neste sentido, os autores (2016, p. 217) identificam três aspectos das disciplinas neoliberais: 1) a liberdade dos sujeitos econômicos que pressupõe a segurança dos contratos e o estabelecimento de um quadro estável, mediante regras fixas; 2) a constituição de um quadro legal, orçamentário e monetário que deve impedir que os sujeitos prevejam variações de política econômica, cuja estratégia neoliberal consiste em organizar a “obrigação de escolher” e a aceitação das situações de mercado tal qual são impostas - muitas vezes por políticas governamentais; 3) a elaboração de sistemas de punição e recompensas que substituem as sanções dos mercados, enquanto sistemas de controle e avaliação de conduta que condiciona recompensas e evitam punições - a exemplo do estabelecimento de metas de trabalho na empresa. Isto responsabiliza o indivíduo pelo seu sucesso e culpabiliza o outro que não garante seu próprio sucesso. Trata-se de uma oposição a princípios de solidariedade “às eventuais vítimas dos riscos econômicos” (Dardot e Laval, 2016, p. 223).

O Estado, por sua vez, tem suas atividades modificadas para atender a uma racionalização neoliberal a partir do que se considera uma “modernização” das empresas

e da administração pública. “As elites convertidas à racionalização das políticas públicas desempenharam o papel principal, com a ajuda, evidentemente, do conjunto dos aparelhos de fabricação de consentimento que retransmitiram seus argumentos em favor da ‘modernidade’” (idem, p. 232, grifos do autor). Essa conversão não é uma exclusividade de governos de direita, mas conflui em mudanças de narrativas na esquerda política, a partir de discursos de aceitação prévia da economia de mercado.

Neste ponto cabe o diálogo com o que Evelina Dagnino (2004) chama de confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal e um projeto democratizante, participatório, que no caso brasileiro emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Trata-se da apropriação despolitizada, ou mesmo substituição conceitual de noções como as de participação, cidadania, sociedade civil, que constituem mecanismos privilegiados na disputa política que se trava no entendimento de democracia.

Para Dagnino (2004), sob o projeto neoliberal, as concepções de participação e cidadania são despolitizadas. A participação, segundo a autora, é tratada sob uma perspectiva privatista e individualista, principalmente no tratamento de questões como desigualdade social, onde se espera que, da sociedade civil, advenham posturas de execução de políticas públicas, prestando serviço ao Estado ao invés de compartilhamento do poder de formulação de políticas (Dagnino, 2004, p.102).

A cidadania, para Dagnino (2004), sofreu um processo de apropriação mais dramático. As características formuladas que podiam indicar a participação em prol de um bem comum, “passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor (...) lógica que transforma os cidadãos/portadores de novos direitos nos novos vilões da nação” (Dagnino, 2004, p. 106). Neste sentido, valores a exemplo da solidariedade e coletividade são contrapostos a uma perspectiva individualista e clientelista, marcando disputas acerca do papel da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Ao relacionar a construção da racionalidade neoliberal a disputas acerca do modelo adotado para a agricultura brasileira, concordo com Heredia, Leite e Palmeira (2010, p. 161) quando afirmam que é preciso compreender os processos relacionados com o “agronegócio” como algo que “extrapola o crescimento agrícola e o aumento da produtividade”, até mesmo para entender os contrapontos colocados por setores antagônicos, a exemplo dos movimentos de luta por terra e território, assentados de reforma agrária, indígenas, quilombolas, agricultores familiares, que, do ponto de vista

da produção, vou nominar como os setores que praticam a agricultura camponesa (Fernandes, 2014).

Pesquisas desenvolvidas por Bruno (2009) demonstram que há a construção política do agronegócio como a nova palavra política que unifica os setores dominantes no campo. Há o uso de narrativas em que a dominação protagonizada por setores patronais é renovada em discursos que alcançam não somente as organizações de representação na sociedade civil, mas também as representações indicadas ou eleitas para atuar em espaços institucionais do Estado.

Há a preocupação em construir narrativas ao agronegócio em torno de descrições que o igualam à modernidade, à geração de riquezas, ao sucesso, a um “novo modelo de desenvolvimento que atende aos interesses e às necessidades de toda a sociedade” (Bruno, 2009, p.114). Essas narrativas são somadas à crença na ausência de alternativas ao agronegócio, na desvalorização de qualquer modelo concorrente e no “imperativo de uma maior institucionalidade e da construção de novos espaços de representação, mediação de interesses” (idem).

É marcante a tentativa de se estabelecer um consenso em torno do agronegócio como modelo de desenvolvimento que integra, inclusive, os modelos de agricultura familiar e, até mesmo, a reforma agrária, dentro de áreas ociosas e improdutivas (Bruno, 1997). Isto acontece, em grande parte, em decorrência dos interesses brasileiros no comércio exterior e a geração de superávits em torno das comercializações advindas do agronegócio e que incide no conjunto das políticas públicas, inclusive as de acesso à terra, vistas como uma questão de mercado, não de justiça.

Setores que praticam a agricultura camponesa, que questionam o agronegócio, são vistos pela elite ruralista como obstáculos, ou como experiências obsoletas e atrasadas. Mesmo frente à persistente desigualdade fundiária e de riqueza produzida na agropecuária, a agricultura camponesa é responsável por 74% dos empregos no meio rural e responsável pela produção de 70% do feijão, 87% da mandioca, 38% do café, 46% do milho, 34% do arroz, 59% dos suínos, 50% das aves, 30% da carne bovina e 58% do leite que é consumido no Brasil (Fernandes, 2014, p. 49).

Neste sentido, cabe dar atenção ao trabalho de Bruno (2016) a aspectos que aqui analiso enquanto fatores de adoção de uma racionalidade neoliberal, oriunda da hegemonia do próprio agronegócio. Bruno (idem, p. 143) procura mostrar a retórica das elites agroindustriais que impõe uma “seletividade discursiva”, de forma a hierarquizar a estrutura social no campo. Através da coleta de discursos e entrevistas com porta-vozes

patronais agroindustriais, a autora pode identificar grupos sociais definidos por estas mesmas elites<sup>36</sup>.

Por identificação de períodos, que coincide com o desenvolvimento histórico da agricultura empresarial, a pesquisa de Bruno nos mostra como estas elites definem o perfil dos agricultores brasileiros, a partir de noções que incluem adesão à modernização conservadora, ao próprio mercado, mas sem questionamento das desigualdades impostas pela concentração fundiária. A construção do que se entende por modernidade na agricultura é intrínseca à formulação dos interesses do ruralismo, refletidas entre as elites ruralistas sob aspectos da individualização e da mercantilização da produção agrícola, que também definem modos de vida.

O primeiro período é “o tempo da agricultura moderna”, que agrega “o moderno empresário rural, o agricultor familiar “integrado” e “vocado” e os agricultores familiares “sem condição”. O segundo momento, o da agroindústria, há a menção do agricultor empresarial de mercado, o agricultor familiar orientado pela lógica da empresa-família e o agricultor familiar “marginal”. No tempo do agronegócio, há a redução para apenas dois perfis: o agronegócio e o empreendedor familiar rural (Bruno, 2016, p. 143).

Em relação ao que se considera como “agricultura moderna”, o moderno empresário rural é caracterizado como o sujeito competitivo, que não precisa do Estado e segue a lógica da rentabilidade. Trata-se de beneficiários das políticas oriundas da modernização conservadora, que convive com o latifúndio, quando não são o próprio latifúndio, embora considerem irrelevante a quantidade latifúndios improdutivos após a modernização (Bruno, 2016, p. 144).

O agricultor familiar integrado e vocacionado, por sua vez, é àquele qualificado para produzir de modo rentável, por saber agir de acordo com a lógica do mercado. A vocação é entendida “não como expressão de habilidades e sim como adesão a preceitos e interesses que frequentemente se confundem com os dos grandes proprietários e

---

<sup>36</sup> De forma específica, são eles: Roberto Rodrigues, um dos principais incentivadores da filiação de agricultores familiares “vicionados” ao sistema cooperativista empresarial, então presidente da OCB, organização nascida em 2 de dezembro de 1969, com forte apoio estatal para a organização cooperada da produção agroindustrial, principalmente patronal; Alysson Paulinelli, ex-ministro da Agricultura no governo Geisel (1974- 1979), cabeça de chapa do Movimento de Renovação na disputa para presidência da CNA durante o período Nova República, alguém sempre atento às regras dos “contratos de integração” entre empresas e agricultores familiares e a disputa com a CONTAG pela representação política do agricultor familiar; e finalmente Flavio Teles de Menezes, presidente da SRB e um dos porta vozes mais atuantes na crítica ao I PNRA (Bruno, 2016, p. 144).

empresários rurais” (Bruno, 2016, p. 145). Trata-se de pequenos proprietários, com produção voltada ao mercado interno. São admitidos porque seguem as regras de mercado, embora precisem de políticas públicas. Seguem preceitos do cooperativismo, que muitas vezes são contraditórios ao mercado diante dos preceitos de igualitarismo e sociabilidade democrática, mas que se destacam diante de uma subordinação ao apoio patronal, principalmente via contratos de integração<sup>37</sup>.

Já o agricultor sem condição (Bruno, 2016, p.143) seria aquele que estava destinado ao desaparecimento, pois sua produção, voltada apenas a subsistência, não teria “condição” de se adequar às tecnologias impostas pela modernização conservadora, consideradas como algo consolidado, sem alternativas. Seria o grupo que depende de políticas de caráter assistencialista

O tempo da agroindústria coincide com os anos 1990 e a transição ao neoliberalismo no Brasil e o próprio agronegócio. Coincide também com o nascimento da ABAG, em 1993, que já em sua fundação descava a necessidade de integração com a economia internacional (ABAG, 2019); além da emergência do agricultor familiar como sujeito que possui identidade própria (Bruno, 2016, p. 147). Desde modo, de acordo com a própria definição patronal, três grupos sociais compõem esse período: a agricultura empresarial de mercado, o agricultor familiar de transição orientado pela lógica da empresa-família e o agricultor familiar “marginal” (idem).

A agricultura empresarial de mercado é aquela que é estruturada a partir da grande empresa rural, sendo parte da indústria e ligada ao mercado internacional com ações na bolsa. Segundo a definição apontada pelas pesquisas de Bruno (2016, p.147), são os que não precisam do Estado, apenas de regras definidas pela macroeconomia, ainda que não prescindam do Estado de forma total - ou seja, precisam do Estado atuando em prol do setor, um Estado pró-mercado. Aqui estão identificados os representantes dos grandes conglomerados rurais, grande parte deles internacionais que atuam no Brasil.

Já o agricultor familiar de transição orientado pela lógica da empresa-família é capaz de atender as exigências do mercado, mas tem propriedade administrada pela

---

<sup>37</sup> Os sistemas de integração se baseiam em contratos mútuos entre quem possui a produção agrícola e empresas agroindustriais. As empresas agroindustriais, que não possuem área para a produção, integram-se a quem possui de forma a ter o produto a ser industrializado. Pequenos proprietários rurais fidelizam, deste modo, a sua produção a determinada empresa agroindustrial, mas assumem os riscos de prejuízo, enquanto as empresas ficam com os lucros da industrialização. Bruno (2016, p. 145) informa que estes contratos eram voltados para a engorda de animais de pequeno porte das cadeias produtivas de grandes indústrias como Sadia e Perdigão, mas também se referiam à produção de grãos e a acordos entre plantadores de fumo e a indústria fumageira, dentre outros.

própria família, o que não é o mesmo de pequena propriedade familiar; ou seja, nesta classificação cabem grandes fazendas, identificadas por empresas familiares, numa associação entre família e negócio que “muito contribuiu para a ausência de diferenciação entre pequena, média e grande propriedade e produção” (Bruno, 2016, p. 148). Uma perspectiva que pode ser relacionada aos processos de mercantilização de todas as esferas da vida, também característicos da racionalidade neoliberal.

A empresarialização do agricultor familiar, conforme Bruno (2016, p. 148), é uma resposta ao meio rural da conjuntura econômica e política da década de 1990, diante da revitalização do cooperativismo sustentado pela Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e as crises econômicas que já assolavam o país. A saída apontada “passaria pela transformação do agricultor familiar em empresário, contudo, sem perder o perfil empresarial que o caracteriza e o fortalece. Trata-se de uma empresarialização monitorada pelas elites agroindustriais e subordinada às exigências das grandes empresas” e diante da negativa à diversificação da agricultura familiar, “por considerá-la inoperante” (idem). Caberia ao agricultor familiar “gerar riqueza e familiarizar-se com os mecanismos da globalização”. “Dessa perspectiva, a reforma agrária não gera riqueza” (Pinazza Apud Bruno, 2016, p. 148).

Por fim, o agricultor voltado para a produção de subsistência, antes excluído, torna-se marginalizado. Dependendo da própria produção para a garantia da alimentação própria, a necessidade de subsídio governamentais e políticas sociais são incluídos nesta classificação de forma negativada, uma espécie de “agricultura social”. A sustentação deste modelo depende dos impostos do resto da população para que ele se mantenha no meio rural, não possuindo alternativas frente a uma realidade concorrencial e de mercado (Bruno, 2016, p. 149).

O salto seguinte, com o tempo do agronegócio consolidado, dilui de vez as diferenças sociais no meio rural e engloba todos nos termos do agronegócio. Há o apagamento do que antes se considerou “agricultura social”, ainda que ela persista como realidade. O apagamento faz parte de uma tática que desconsidera qualquer sujeito que não se adeque às regras de mercado, nos termos de uma economia globalizada que foram discutidos no item anterior. Neste sentido, o agronegócio entende a si mesmo como um processo totalizante, como único caminho para o desenvolvimento da agricultura.

Ainda a partir das pesquisas de Bruno (2016), o agronegócio é na atualidade a expressão concreta das necessidades de reprodução capitalista no meio rural, por meio da competitividade e a concorrência, o único gerador de riqueza, propulsor de crescimento,

inquestionável por qualquer sociedade. “Abrange todos os agentes direta ou indiretamente envolvidos com a atividade agrícola e agroindustrial. Exige de todos uma postura de mercado e uma cultura empresarial (Rodrigues Apud Bruno, 2016).

Neste espaço, no discurso das elites, existem somente o “empresário do agronegócio e o empreendedor familiar rural” (Bruno, 2016, p. 150), cujas definições não se alteram em relação ao período anterior. Para estes grupos cabem a produção racional, um desejo à acumulação, diante de características que envolvem iniciativa e cultura de poupança (idem). A novidade está no argumento da irrelevância da propriedade da terra enquanto balizador dos tipos de agricultura e capacidades de produção, cuja garantia e proteção deve ser destinada aos “agricultores familiares identificados com o projeto patronal dos dominantes no campo” (Bruno, 2016, p.151).

A concentração de terras, antes vista com algum constrangimento, já não é mais, diante da primazia da produção. Ser empreendedor familiar rural é uma faceta do agronegócio, pois trata-se de sujeitos que defendem uma agricultura de precisão técnica, com volume de mercado, participam das cadeias estratégicas para consolidar o sistema agroalimentar urbano e participam de uma política de setorialização de parcerias (Bruno, 2016, p. 151). Além disso, são pessoas “ordeiras” e “conscientes”, que se diferenciam dos agricultores familiares “desordeiros” ou “inocentes úteis”, diante da luta por direitos (idem, p.152).

Advoga-se uma racionalidade da produção na agricultura, cujo modelo é diretamente inerente à cultura de mercado, concorrencial, coletivizada desde que seja para atender o mercado, com rejeição a perspectivas solidárias. Há o incentivo a formação de redes de negócio, além de uma postura protagonista diante da globalização dos mercados (Bruno, 2016, p. 151-152). A pressão para que tudo seja agronegócio também chama atenção para a reclamação de uma “segurança jurídica”, em que se criticam as exigências ambientais e ressalta-se a proteção requerida contra o que consideram invasões de terra (idem, p.153).

Note-se que há uma adequação extrema aos mercados, de forma a diluir grandes empresários rurais e pequenos agricultores em uma mesma lógica, tentando dirimir as tensões que se constroem, inclusive, entre as definições sobre o que é um agricultor familiar. No discurso das elites, em nenhum momento o agricultor familiar é alguém necessariamente pequeno em sua produção; basta seguir a lógica de mercado e a cultura empresarial, ainda que familiar. Neste grande guarda-chuva cabem inclusive assentados da reforma agrária, que mesmo com o subsídio do Estado devem se alinhar a uma postura

de mercado, por ser a única racional e possível. As populações tradicionais, a exemplo dos quilombolas e indígenas sequer são consideradas, pois não adentram na lógica do mercado e da concorrência.

Para Fernandes (idem, p.44), conceber o agronegócio como totalidade é uma estratégia do paradigma do capitalismo agrário, centrado na racionalidade neoliberal. Ao definir todos somente como agricultores, esconde-se as diferenças constituídas pelas relações de poder que produzem desigualdades. Essa “omissão” esconde, como afirma Fernandes, fundamentalmente as relações de classe no meio rural e na produção agrícola.

É o exercício de poder enquanto elite política, diante de relações desiguais de representação e recursos, que possibilita a hegemonia deste setor, sendo fundamentais a aliança e as intersecções com o Estado para a construção de regulações que beneficiam os ruralistas enquanto elite e o ruralismo enquanto movimento social e político.

### **2.3 Críticas ao modelo do agronegócio: a Soberania Alimentar e os projetos oriundos de movimentos sociais.**

Partindo do mundo rural, problemas contemporâneos, conflitos, tensões e estratégias geopolíticas podem ser abordadas. A agricultura, como forma de acumulação de capital, precede os fenômenos da globalização e do neoliberalismo, mas não se pode negar a reorientação que eles promoveram no mundo rural diante da submissão aos mercados, diante de uma dinâmica do capitalismo global. O discurso e as políticas difundidas com a ajuda de órgãos financeiros multilaterais argumentam que é preciso aumentar a produtividade das terras e sua rentabilidade.

O neoliberalismo favoreceu a concentração do capital financeiro e o crescimento de empresas multinacionais que atuam no meio rural e até bancos, pois são os que detêm o capital para investimento na produção e especulação de grandes *commodities*. A reorientação para a produção de monocultivos voltados para a exportação, com o uso de agroquímicos, afeta o cotidiano de camponeses/as que tiveram que se adaptar ao sistema que se submete ao mercado e às regras multilaterais de comércio.

Em alguns países periféricos, a reorientação não veio acompanhada de uma real mudança da estrutura agrária, geralmente concentrada em grandes latifúndios e que enfrenta conflitos de ordem econômica e social. Nos países centrais, a pequena agricultura cada vez mais perde terreno para o mercado mundial de serviços; a terra se tornou mais cara diante da especulação; migrações diante da falta de empregos e proteção nacional

são cada vez mais requeridos pela população, ou seja, o neoliberalismo também trouxe consequências.

Há a preocupação com a produção de alimentos diante deste cenário e o progressivo desequilíbrio ambiental. Segundo o relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2018”, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e outras organizações, quase 821 milhões de pessoas sofreram com a fome, uma em cada nove pessoas no planeta considerando dados do ano de 2017. Dentre as causas do grande número de pessoas que passam fome estão os conflitos armados, as crises econômicas, as variações do clima, a exemplo das secas e das enchentes (FAO et al, 2018).

É neste contexto que movimentos sociais de luta por terra e território surgem com propostas que envolvem não só o pequeno agricultor, mas também indígenas e outros povos tradicionais. Entendo esses esforços como projetos contra hegemônicos frente às mudanças causadas pelo neoliberalismo. Neste sentido, destaco as formulações da Via Campesina no que se entende por “Soberania Alimentar”.

A Via Campesina (VC) é uma articulação de movimentos sociais e associações que envolve pequenos agricultores, indígenas, sem terras, camponeses, datada de 1993. A Via Campesina se posiciona contrariamente ao “neoliberalismo econômico e cultural” (Nicholson, 2019)<sup>38</sup>. Presente em 73 países de quatro continentes, tanto localmente, quanto transnacionalmente, a VC se consolidou como uma das articulações mais atuantes do planeta, reunindo movimentos sociais camponeses de países de conjunturas diversas (e alguns deles adversas) numa construção de identidade e consenso a partir de pautas comuns.

A formação de movimentos sociais rurais com perfil transnacional não foi motivada pela globalização, mas pela crise agrícola das décadas de 1970 e 1980. Ambas foram marcadas pela concentração da produção e recursos produtivos nas mãos de poucas empresas transnacionais, com o início da tendência liberalizante para a agricultura. As reações de agricultores, em busca de protecionismo, foram concentradas na resistência à tendência neoliberal (Niemeyer, 2007). A Via Campesina, por sua vez, nasce a partir da negação e da resistência do modelo neoliberal no mundo rural e suas formas e princípios

---

<sup>38</sup> Extraído da entrevista realizada com Paul Nicholson, integrante da Via Campesina no País Vasco. A entrevista pode ser vista pelo link <https://viacampesina.org/es/somos-los-pequenos-agricultores-campesinos-quienes-alimentamos-a-la-poblacion-mundial/>. Acesso em 02 de junho de 2019.

de conceber as atividades agrícolas. Questiona-se a forma de produção, o consumo desta mesma produção e as relações sociais que são formadas a partir da ideologia neoliberal.

Niemeyer (2007) considera que o fortalecimento das instituições econômicas multilaterais sob a ótica do neoliberalismo foram os fatores principais para que grupos sociais rurais passassem a um tipo de organização também de resistência às mudanças associadas à globalização neoliberal na agricultura. Tinha-se a busca de novos espaços de negociação e ação coletiva, sob um discurso que vai de encontro às determinações de acordos de livre comércio e de mecanismos de governança supraestatal.

Segundo o documento político da Via Campesina, produzido durante o seu congresso internacional em 2017 no País Vasco, o setor financeiro já é mais rico que a economia da produção real. Esta situação, de acordo com o documento, levou o mundo a crises econômicas contínuas, cuja solução do capital é “empregar os recursos minerais restantes, a terra, a água doce, as florestas, o ar limpo com toda a rapidez que permitam os mercados” (Via Campesina, 2017, p. 11). Para a Via Campesina, o capitalismo está cada vez mais convertendo a natureza em mercadoria.

O capital financeiro tem alimentado o fenômeno da monopolização das terras como parte de sua busca desesperada de ativos que possam ser empregados para canalizar a riqueza para a economia financeira especulativa. Criou-se uma série de mecanismos legais e políticos, como as leis de patentes das sementes, os direitos de propriedade intelectual e os tratados de livre comércio que formalizam a aquisição dos recursos mundiais e evitam os controles democráticos (Via Campesina, 2017, p. 11).

O momento é de desregularização do mercado alimentar, numa realidade de concentração de multinacionais, ou seja, são menos numerosas, mas cada vez maiores. Devido à crise climática, a produção agrícola é instável e países acabam cada vez mais dependendo da importação de alimentos, num contexto de pobres rurais que passam fome. (Via Campesina, 2009, p. 12-16).

No entanto, para a Via Campesina, o que de fato construirá transformações sociais no meio rural é a mudança de paradigma de desenvolvimento para o campo. É aqui que emerge o conceito de Soberania Alimentar, formulado e difundido pela rede de movimentos. É dentro deste conceito que todas as políticas são construídas e os discursos formulados. De acordo com a VC, a Soberania Alimentar é o direito dos povos e dos Governos de eleger sob que forma é produzida e consumida a comida de forma a respeitar o sustento do agricultor/a, assim como as políticas que apoiam esta eleição (Via Campesina, 2009, p. 63).

O conceito é mais amplo que a garantia da segurança alimentar em um país, debatidos em fóruns e espaços como a Conferência Mundial de Alimentação, ocorrida em Roma, em 1974. Ou as discussões promovidas pela FAO, ainda em 1983, sob os impactos negativos da “Revolução Verde” em que leva a redefinição do conceito de Segurança Alimentar como o acesso físico e econômico à alimentação básica, inserido nos debates sobre as metas do milênio da Organizações das Nações Unidas (ONU).

Ver a agricultura e sua dinâmica tendo a Soberania Alimentar como premissa significa promover transformações estruturais na forma de se relacionar com a produção. No caso, a agricultura é voltada exclusivamente para a produção de alimentos, contrapondo-se a produção de *commodities* que nem sempre atendem às necessidades alimentares de um povo. O alimento é visto como um direito humano, logo deve ser saudável, nutritivo, culturalmente apropriado e produzido localmente (Rosset, 2006, p. 322). Prioriza-se o conhecimento tradicional dos povos, reconhecendo um modo camponês de uso e usufruto da terra. Essa forma camponesa – baseada na pequena propriedade, nem sempre individual - reverbera em relações diferenciadas com o comércio e o consumo de alimentos, ou seja, dá-se preferência a modelos agroecológicos, dentro de um comércio considerado justo, com fins de impedir o “deslocamento de seus mercados pela agroindústria” (Rosset, 2006, p. 322). Soberania Alimentar é definida, desta forma como

o direito dos povos de definir suas próprias política e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuário, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais. (...). (Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001, grifos nosso).

Se a produção camponesa tem que servir a este objetivo, a terra não pode ser considerada uma mercadoria. O desenvolvimento do campo depende de mudanças estruturais e culturais no que diz respeito ao acesso à terra, ao uso dos recursos naturais e tecnologias para obtenção de renda e o papel do Estado diante disso tudo. Neste sentido, a agroecologia é mobilizada como “ciência, um conjunto de práticas de produção e um

movimento crítico para transformar os sistemas alimentares em harmonia com a Mãe Terra” (Via Campesina, 2017, p. 19).

Entre as pautas da Via Campesina, há a promoção de uma forte conexão com a preservação e reprodução das sementes de forma natural, tal como a natureza oferece; a promoção de um feminismo camponês a partir da compreensão de que são as mulheres camponesas as responsáveis pela maior parte da produção dos alimentos no mundo; a luta por terra, água, territórios e reforma agrária; além de relações de comércio baseados na solidariedade a partir da produção de alimentos saudáveis e acessíveis economicamente. Isso inclui questões relacionadas às migrações, aos assalariados, além do debate sobre políticas públicas e dos direitos dos camponeses e camponesas (Via Campesina, 2017, p. 19-27).

A premissa básica está no impedimento “da concentração da propriedade privada da terra, das florestas e da água” (Via Campesina Brasil, 2010). Seria necessário fazer uma ampla distribuição das maiores fazendas, instituindo um tamanho máximo da propriedade rural. Recupera-se a noção de camponês, centrada em valores que envolvem o respeito à diversidade e a biodiversidade, culturas e tradições de povos, ecossistemas (Carvalho, 2005, p.4) muito mais complexos, pois se configuram como um modo de vida. Sua produção deve estar voltada para a construção da soberania alimentar, mas também assegurando a introdução dos produtos dentro de circuitos locais, organizados em formas de agroindústrias cooperadas, onde a pequena agricultura é chave e as relações igualitárias de gênero é política.

Em efeito, agricultoras e agricultores estão utilizando três armas tradicionais dos menos favorecidos: organização, cooperação e comunidade, para redefinir o “desenvolvimento” e construir um modelo alternativo de agricultura baseado nos princípios de justiça social, sustentabilidade econômica e respeito às culturas e economias camponesas (Via Campesina, 2009, p.48. Tradução nossa).

O rompimento com a monocultura e a utilização de técnicas de produção agrícolas sustentáveis, priorizando a policultura e a economia local também fazem parte deste projeto como formas de se promover desenvolvimento nacional e local. O camponês/a é visto como o controlador dos recursos naturais e da tecnologia recursos que “não devem estar a serviço do capital” (Via Campesina, 2009, p.65). Por isso a defesa da agroecologia como forma de obtenção de alimentos de boa qualidade, sem afetar o meio ambiente de forma negativa e se utilizando quase ou nenhum produto químico. Trata-se de uma defesa da biodiversidade - aclamada como todas as formas distintas de vida animal, vegetal,

relações humanas e econômicas, além dos hábitos, da cultura e da forma de governo dos povos (Via Campesina, 2009, p.65).

A produção de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) é exemplar dentro desta perspectiva. Para estes movimentos sociais, OGMs não são uma possibilidade de aumentar a produção, mas sim uma tentativa de se privatizar os conhecimentos tradicionais dos camponeses dentro de monopólios instituídos por empresas transnacionais, como a Monsanto, a Bayer, Syngenta, dentre outras. Da mesma forma, encaram os incentivos aos agrocombustíveis industriais, baseados na monocultura, como um risco ambiental, pois estariam causando um incremento das emissões de gases de efeito estufa por massivos desmatamentos e drenagem de zonas úmidas e fragmentação das terras comunais (Via Campesina, 2009, p. 83).

Se por um lado a integração da agricultura a indústria mudou as estruturas sociais e de produção deste setor, a conversão da visão de desenvolvimento a partir da produção de alimentos sob determinadas práticas e culturas, além dos direitos de forma de produção do camponês, configuram-se como uma transformação radical. A máxima do “outro mundo possível” depende da forma de exercer a agricultura e deve causar impacto também na cidade.

A alternativa sob o conceito de Soberania Alimentar, para a cidade, está ligada ao consumo que se daria dentro de um patamar que envolve cidadania, por que se estaria ajudando na proliferação de práticas sustentáveis com a terra que influenciariam diretamente na preservação da biodiversidade, na estabilidade do clima, na produção de energia ecológica e na economia solidária. Ou seja, a busca pela hegemonia considera mudanças de comportamento, valores e práticas sociais que diferem do que se naturalizou com o neoliberalismo.

### **2.3.1 Estratégias e alianças em prol da Soberania Alimentar.**

Para o modelo proposto pela Via Campesina, o Estado tem papel fundamental de garantir as políticas de redistribuição de terra, de forma a garantir mudanças na estrutura fundiária, principalmente em países latino-americanos e africanos. O Estado deve ter o papel gerador de políticas para o desenvolvimento humano e a justiça social, “um facilitador e promotor da equidade e da solidariedade” com uma administração eficaz com o que é público em benefício “das grandes maiorias, que transcendem o tempo limitado de cada um dos governos” (Via Campesina, 2009, p.104).

Por outro lado, a Via Campesina afirma que os problemas do campo não serão superados por governos e as forças políticas, o que não significa construir um modelo paralelo ao Estado, ou seja, fora da institucionalidade política (Via Campesina, 2009, p. 105). Nesta perspectiva, vale destacar que, em 2006, a FAO, reconheceu o termo Soberania Alimentar dentro de sua declaração final da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural.

Durante a chamada Onda Rosa<sup>39</sup> na América Latina, as alianças com governos se deram muito mais por uma conjuntura de reconversão da região a uma postura de negação ao neoliberalismo - concretizado nas posturas de Governos de países como a Bolívia, Equador e Venezuela, por exemplo. Essas alianças se dão principalmente na forma de redefinição de prioridades para agricultura que, em construção, transformam-se em políticas públicas e reconhecimento de povos camponeses e indígenas antes excluídos<sup>40</sup>.

No entanto, o trabalho no âmbito da institucionalidade do conceito não substitui as alianças e articulações com outros setores sociais organizados, inclusive urbanos. Espaços como os Fóruns Sociais Mundiais e formas alternativas de cooperação são discutidas e construídas pela Via Campesina. Na América, o marco está na estratégia de ação dentro da Alternativa Bolivariana para América (ALBA), que, desde 2004, coloca-se como bloco político e econômico de enfrentamento à proposta estadunidense de Tratados de Livre Comércio. Os Tratados de Comércio dos Povos definidos pela ALBA favorecem acordos entre os países para o avanço de um desenvolvimento sustentável, sob as potencialidades de seus países membros (ALBA, 2012). Essas alianças estão na busca de novos espaços de poder e inserção da concepção de Soberania Alimentar. Espaços em que os camponeses/as possam exercer organicamente o controle consciente não só da produção, mas também da sua sociabilidade.

As ações diretas também se destacam no sentido de impulsionar as políticas nacionais sob a égide da Soberania Alimentar. Ocupações de terras são feitas para se pressionar Estados a garantirem o acesso à terra aos camponeses e indígenas, ao mesmo tempo em que se promovem marchas, atos e campanhas no questionamento do uso da biotecnologia no campo e o patenteamento de sementes. Cito a ocupação e destruição de uma lavoura de soja transgênica em uma estação experimental da empresa Monsanto, no

---

<sup>39</sup> Como é chamado o ciclo dos chamados “governos progressistas” na América Latina (Da Silva, 2018, p.165).

<sup>40</sup> Os exemplos mais concretos estão nas reformulações das constituições da Bolívia e do Equador, cujo termo Soberania Alimentar foi incluído.

município de Não-Me-Toque, no Rio Grande do Sul/Brasil, promovida por pessoas de movimentos vinculados a Via Campesina durante o Fórum Social Mundial de 2001. Ou as ações articuladas no Brasil pela Via Campesina, a exemplo das campanhas contra o monocultivos de eucalipto, o chamado “Deserto Verde”, campanhas contra o uso de agrotóxicos, contra a transgenia de sementes e contra a violência às mulheres camponesas.

Dentro da perspectiva neoliberal, o sistema de mercados não só maximiza a eficiência econômica. É o fiador da liberdade individual e da solidariedade social. O mercado seria exemplo de uma ordem social espontânea que serviria para se pensar todas as relações sociais. No entanto, Estado mínimo não é o mesmo que Estado fraco. A mão forte do Estado deve estar presente no momento da manutenção da ordem e da lei, na promoção de ideais nacionais e capacidade de defesa e na promoção de políticas pró-mercado. Por outro lado, ideais nacionais e capacidade de defesa não cabem em um sistema de mercado, dependente da globalização e da financeirização da economia.

Se é esse o contexto político, econômico e social adotado, a questão é onde inserir a Via Campesina dentro do jogo democrático. Estamos falando de discursos que disputam Governos nacionais e espaços supranacionais seja na resistência e crítica, seja no protagonismo em busca da consolidação do paradigma da Soberania Alimentar. Essa alternativa vai de encontro às perspectivas neoliberais, mas também não pode ser classificada dentro do pensamento neo-estruturalista latino-americano. Está mais próxima a considerações endógenas, onde são valorizados os recursos naturais, humanos e técnicos locais em busca da autonomia, autossustentação e aproveitamento de conhecimentos tradicionais existentes. Mais próxima também de um etnodesenvolvimento, que envolve o direito de produzir em harmonia com a natureza.

Não é à toa que as concepções do “Bem Viver” tão bem circulam dentro dos debates da Via Campesina. São concepções nascidas em comunidades indígenas das Américas, em especial as andinas, onde o que importa é produzir para proporcionar o que é de fato necessário para a vida das pessoas, valorizando a cultura, os códigos éticos e espirituais de conduta e valores humanos.

A influência latino-americana na organização é visível até no nome “Via Campesina”. A organização dos movimentos latino-americanos, as suas ações e práticas políticas influenciam um discurso alternativo para o campo e reascendem movimentos camponeses do norte global que eram considerados inexistentes. Além disso, há

aproximações antes impensadas, como, por exemplo, a afinidade ideológica do Zapatismo mexicano sendo difundido em organizações de países do centro do sistema<sup>41</sup>.

A Soberania Alimentar e os próprios debates sobre o “Bem Viver” demonstram uma mudança epistemológica que foge ao conhecimento eurocêntrico comum das esquerdas. A Via Campesina não coloca sua agenda e sua disputa dentro de uma linha de pensamento convergente a um modelo econômico baseado na liberdade de mercados e na propriedade privada. Não é torná-los mais justos. É subvertê-los, admitindo para si um papel mais radical que a tendência que as esquerdas colocam a governos e partidos políticos.

Ao tomarmos um sentido pós-materialista, a rede de movimentos camponeses também toma para si uma radicalidade ao propor valorização identitária de gênero e de etnia, imbuídas dentro das práticas baseadas pela Soberania Alimentar. São políticas que remontam aos chamados conflitos “pós-socialistas” (Fraser, 2001), em que identidades grupais, tais quais os acima citados, colocam-se dentro da centralidade da luta política.

A Via Campesina, sendo uma rede de movimentos que remonta o fim do século XX, mas que se consolida no começo do século seguinte, acaba absorvendo partes de todas estas perspectivas, de Norte a Sul. O papel de movimentos sociais, organizados em rede, está no seu potencial de mobilização/resistência e de proposição de novos paradigmas que garantam a existência e reprodução do campesinato, tal como garantam a promoção de transformações de valores que orientam as relações sociais, econômicas e com a natureza.

Sua agenda, no entanto, pode ser alocada mais em uma construção de um projeto democrático-participativo, onde entram mecanismos de controle social, de esferas públicas de debate e espaços decisórios com influência das instâncias estatal, da sociedade política e da sociedade civil considerando suas diferenças de ideias e projetos (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2001), talvez o possível diante da conformação tão heterogênea, o que não implica a impossibilidade de formulações que levem à defesa de modelos socialistas, como alguns dos movimentos integrados a rede já o fazem.

### **2.3.2 Exemplos brasileiros de projetos orientados pela Soberania Alimentar.**

Sem a pretensão de abordar o conjunto dos projetos oriundos de movimentos sociais no Brasil e que são referenciados no conjunto de ideias acerca da Soberania Alimentar,

---

<sup>41</sup> Em 2007, a Via Campesina consolidou suas relações e parceria com o Exército Zapatista de Libertação Nacional, durante o II Encontro dos Povos Zapatistas com os Povos do mundo.

trago dois exemplos que considero importantes. O primeiro, trata-se do programa de Reforma Agrária Popular do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O segundo, do Plano Camponês projetado pelo Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Em agosto de 2011, o MST deu início a uma série de debates que culminou, durante o VI Congresso Nacional do movimento, realizado em 2014, na elaboração de um novo programa agrário. O novo documento, na verdade, é uma reorientação da luta pela reforma agrária empreendida pelo MST, a partir da compreensão de que somente a distribuição de terras não era mais suficiente.

A Reforma Agrária Popular, como é nominado o novo programa do MST, compreende uma análise de uma agricultura hegemônica pelo agronegócio, mediante as transformações do capitalismo, agora globalizado, como expressão do capital financeiro na agricultura e com forte atuação de empresas transnacionais que controlam a oferta de sementes, a produção de agrotóxicos.

Segundo o MST (2014, p. 10-11), a crise econômica de 2008 promoveu uma “ofensiva entrada de capital estrangeiro tanto do capital financeiro como do fictício, que migrou do hemisfério norte para o hemisfério sul. Esses capitais foram investidos na agricultura, na apropriação privada da natureza (...) bem como no controle de *commodities*”. No caso brasileiro, o MST menciona que, somente no período de 2008 a 2012, ingressaram no país cerca de US\$ 80 bilhões de capital financeiro estrangeiro para aplicar apenas na aquisição de bens da natureza. O documento ainda contextualiza que tal ofensiva dos investimentos estrangeiros também inclui a atuação de empresas privadas transnacionais na compra e controle de riquezas minerais a exemplo do ferro, da bauxita e do ouro, além da presença de transnacionais na exploração de petróleo, etanol, gás natural, hidrelétricas (*idem*).

Para o Movimento Sem Terra, o modelo macroeconômico brasileiro não se alterou com as mudanças de governo. Mesmo com o PT, o “governo manteve o superávit primário no orçamento da união, como forma de garantir pagamento de juros da dívida interna e não teve o controle do câmbio” (MST, 2014, p. 11). Já o agronegócio como expressão desse modelo para o campo, “bloqueia e protege as terras improdutivas para futura expansão dos seus negócios, travando a obtenção de terras para a reforma agrária” (*idem*, p.12).

Deste modo, segundo o MST (2014), é necessária uma reconfiguração da luta pela reforma agrária, em um contexto em que há a dominação da propriedade privada sobre as

sementes por parte de empresas transnacionais. Tais empresas põem em risco a soberania alimentar do país; a apropriação privada dos bens da natureza; a redivisão do trabalho em nível mundial - que destina aos países do hemisfério sul à produção somente de matérias primas agrícolas e minerais; além da expansão da monocultura e a apropriação da riqueza gerada pela agricultura por outras esferas, que não as locais, ou regionais.

O MST (2014, p.22) advoga que a reforma agrária, promovida em alguns países pela burguesia industrial, potencializou o mercado interno por meio da democratização da propriedade da terra e buscou transformar o camponês em produtor e consumidor de mercadorias. A esse modelo se enquadram as tentativas de reforma agrária promovidas no Brasil. No entanto, com as transformações do capitalismo neoliberal no meio rural, o MST conclui que é preciso defender um novo projeto de reforma agrária, de caráter popular. O termo popular confere sentido à ação política mediante as disputas ideológicas sobre a reforma agrária. Há uma contraposição às políticas de Estado que privilegiam o agronegócio e a concentração fundiária. O “popular”, no caso, questiona o sistema hegemônico de agricultura e estabelece vínculos de solidariedade com as classes populares (Engelmann, 2018, p. 133).

A Reforma Agrária Popular não apenas divide a propriedade da terra, de forma a integrar os camponeses numa sociedade urbano-industrial. O termo popular busca exatamente o rompimento com a ideia de reforma agrária realizada nos limites do desenvolvimento do capitalismo (MST, 2014, p. 33). Este tipo de reforma agrária exige a construção de alianças com outros movimentos do campo e com os trabalhadores urbanos, em um modelo de luta, cujo inimigo é o modelo atual do capital. Neste sentido, os desafios são mais complexos, porque parte para a disputa das terras e dos territórios com efetiva reivindicação da democratização da terra. Ainda “se amplia para a disputa do controle das sementes, da agroindústria, da tecnologia, dos bens da natureza, da biodiversidade, das águas e das florestas,” (idem p. 32), com o objetivo de “produzir alimentos saudáveis para toda a população” (ibidem, p. 34).

De forma articulada, os pontos principais da Reforma Agrária Popular são os mesmos pontos que a Via Campesina, em caráter internacional, aponta como fundamentais. Não seria diferente, diante da atuação do MST na construção da Via Campesina em caráter nacional e internacional, sendo um dos principais movimentos que influenciam as políticas gerais da VC em todo o globo. Aspectos relacionados ao acesso à terra, aos bens da natureza, ao acesso e proteção das sementes, à energia, cultura,

educação, produção e direitos sociais são levantados como fundamentos do atual programa agrário do MST (Engelmann, 2018)

No que se refere à terra, o programa reivindica a democratização do acesso à terra, somado ao impedimento da concentração da propriedade privada e a devolução dos bens naturais apropriados por empresas estrangeiras, que devem ser tratados como direito, não como apropriação privada. Neste sentido, o estabelecimento de políticas que regulem um tamanho máximo da propriedade, que eliminem o latifúndio, garantam a função social do uso e posse da propriedade da terra e respeitem as áreas de povos tradicionais são requeridos (MST, 2014, p. 35).

Ao incluir a água e as florestas como bens naturais, o programa orienta a luta pela preservação de ambos como um bem público acessível e, por isso, a importância do combate ao desmatamento e ao comércio ilegal de madeira. No caso das sementes, elas devem ser vistas como um patrimônio a serviço da humanidade, em contraposição à apropriação privada das sementes por transnacionais. Defende-se a soberania nacional sobre a produção de sementes e mudas, tal como a preservação, multiplicação e socialização das sementes crioulas, tradicionais, ou melhoradas de acordo com técnicas naturais, e não geneticamente modificadas (MST, 2014, p. 35).

Para o MST (2014, p. 36), a produção deve ser desenvolvida com o controle dos trabalhadores/as, cuja prioridade seja a produção de alimentos saudáveis, em condições ambientalmente sustentáveis e de acordo com as necessidades do povo brasileiro. Há a compreensão, neste ponto, da alimentação como um direito humano, que produzido sob técnicas agroecológicas, não devem estar submetidos à lógica do lucro. Não se trata de um não aproveitamento das tecnologias existentes, mas de utilizá-las de forma adaptada a cada contexto social e ambiental. Há o estímulo à cooperação solidária e a industrialização dos produtos, mas sob controle de quem trabalha como forma de geração de renda. Disso incorre o uso da energia, que para o MST deve estar submetido à soberania popular para atender necessidades do povo.

No campo da cultura e educação, o programa agrário defende o acesso aos bens culturais a toda população do meio rural, com o direito à educação pública, gratuita e de qualidade em qualquer nível. Além disso, há a menção ao combate a todas as formas de preconceito, a exemplo das discriminações por gênero, idade, etnia, religião, orientação sexual. Neste ponto, o programa cita, inclusive, a importância da produção e do controle dos mais diversos meios de comunicação também pelos camponeses, o que sugere a

inclusão da democracia também no sistema de comunicação como importantes para um outro modelo de desenvolvimento para o meio rural (MST, 2014, p. 36).

No que tange aos direitos sociais, o programa agrário do MST (2014, p.37) defende que os trabalhadores/as rurais sob regime de assalariamento devem ter todos os direitos sociais, previdenciários e trabalhistas garantidos, além de que a remuneração seja compatível com a renda e riqueza gerada. Neste ponto está o combate às formas de trabalho análogo ao escravo e todas as formas de violência contra mulheres e crianças.

A elaboração deste complexo programa agrário, enquanto alternativa ao agronegócio, modificou até mesmo a palavra de ordem emitida pelos integrantes do MST a partir do seu VI Congresso Nacional. “Lutar, construir reforma agrária popular” tornou-se a síntese de um conjunto de lutas que desafiam o próprio o MST, pois não se há a ilusão que o próprio movimento tenha conseguido ser bem-sucedido em todos estes pontos listados. Como programa, são aspectos de horizonte, de atualização acerca de como enxergar o futuro, diferente da utopia, pela crença na possibilidade de se alcançar conquistas a partir da organização política em movimento social.

O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) também faz parte da Via Campesina. O movimento nasceu na década de 1990, em um contexto de poucas políticas públicas que subsidiassem a produção de pequenos agricultores e da forte estiagem que atingiu os estados da região sul do Brasil (Görgen, 1998). De acordo com relatos do próprio movimento, o chamado “Acampamento da Seca”, em 1996, é o evento que marca o início da formação do MPA. O acampamento, organizado por dirigentes sindicais, foi motivado enquanto protesto contra as perdas das lavouras de feijão e milho e a compreensão de que o êxodo rural não era uma solução, diante das altas taxas de desemprego na cidade (Carvalho, 2020). Em dezembro do mesmo ano, agricultores de sete estados decidiram “construir um Movimento Nacional de Luta dos Pequenos Agricultores”, tendo como princípios “lutas de massa - organização de base - formação política, ideológica e técnica - bandeiras simples, claras e objetivas” (Görgen, 1998, p. 63). Atualmente, o MPA está presente em 17 estados brasileiros.

Foi durante o 2º Encontro Nacional do MPA, realizado no ano de 2003 em Ouro Preto do Oeste (RO), que o MPA começa a construir o Plano Camponês. O plano é apresentado como uma proposta para a organização do campesinato e para o desenvolvimento do país (Delgado Apud Costa, 2020, p. 94), referenciado também nas organizações que compõem a Via Campesina (MPA, 2012). Ele possui dois pilares que

sustentam o conjunto de propostas: 1) condições de viver bem no campo e 2) condições para produzir (Carvalho, 2020, p. 94).

De acordo com o MPA (2012, p. 9), não houve na história brasileira nenhum plano para o pleno desenvolvimento da agricultura camponesa. O que se teve foi a priorização da “agricultura latifundiária primário-exportadora”, que “sempre esteve no centro do Estado e dos programas de governo”. Para o MPA, o latifúndio foi atualizado no agronegócio, enquanto face do capitalismo no campo, sem possibilidade de equivalência de interesses de camponeses. “Para o agronegócio avançar é necessário destruir comunidades camponesas, apropriar-se de seus territórios, ou destruir seu modo de vida, da mesma forma a reprodução e recriação camponesa implica na tomada de território do agronegócio e a destruição de sua forma de produção e acumulação capitalista” (idem).

O Plano Camponês é uma resposta organizativa do/a camponês/a. É entendido a partir de famílias que, tendo acesso à terra e a recursos naturais, reproduzem-se a partir da exploração rural, de forma que não se diferencia o universo dos que decidem sobre a alocação do trabalho dos que sobrevivem dessa com o resultado dessa alocação (Costa Apud MPA, 2012, p. 12). A demarcação sobre o “camponês” é justamente diante da recusa à subordinação ao modelo capitalista de agricultura, não só reconhecido no agronegócio (MPA, 2012, p. 11), como também na agricultura familiar (Delgado, 2020, p.94). Desta forma, o Plano Camponês é dividido em cinco eixos (MPA 2012):

1) Campesinato e história: que trata da afirmação dos camponeses e dos povos tradicionais como base do desenvolvimento do meio rural;

2) Soberania: que trata da soberania popular brasileira, que inclui a soberania hídrica, mineral, energética, territorial, sobre a biodiversidade e alimentar. O último entendido como “a condição de produzir o alimento necessário para a vida de qualidade do povo, utilizando os recursos, técnicas, métodos e sementes da cultura e realidade territorial sob o controle do povo trabalhador, garantindo assim sua autonomia” (MPA, 2012, p. 26);

3) Terra e território: que trata sobre a defesa da reforma agrária e da ocupação popular do território, com direito à cultura, educação, saúde e comunicação;

4) Nova base produtiva: que versa sobre a defesa da agroecologia construída a partir do camponês, além da cooperação, agroindústria, além de ciência e tecnologia voltadas a esta construção;

5) Nova geração camponesa e feminismo camponês e popular: que trata da construção de uma geração camponesa que tenha acesso à terra e ao território, mediante novas relações sociais que superem o patriarcado e o capitalismo.

A concepção do Plano Camponês do MPA é calcado na produção de alimentos saudáveis. Deste modo, as experiências de concretização do plano giram em torno desta perspectiva, somado a propostas de caráter estruturantes não somente à agricultura. O conceito de “Alimergia”, enquanto sinergia do alimento, do meio ambiente e da energia, visa articular agricultura, pecuária e floresta para desenvolver formatos produtivos que integrem todos estes aspectos (Carvalho, 2020, p.99).

O Sistema de Agricultura do MPA, enquanto modelo de agricultura ecológica (MPA, 2002, p.14), objetiva a produção das próprias sementes, respeitando inclusive suas variedades. Incluem-se projetos de melhoramento genético a partir de técnicas consideradas camponesas, adubação orgânica com fertilizantes naturais, controle biológico de pragas e plantação de árvores nativas (Santos, 2016; MPA, 2015; Carvalho, 2020).

Deste modo, projetos foram formatados em alguns estados do Brasil: há exemplos de desenvolvimento de agroindústria de suco no Piauí; de consolidação de mercados para a venda de frutas e hortaliças agroecológicas no Espírito Santo; produção de álcool, melão e açúcar mascavo entre os produtores de café e grãos de Rondônia; a produção de sementes crioulas pela cooperativa Oestebio de Santa Catarina, que incide no beneficiamento de sementes que são distribuídas para os estados da Bahia, Sergipe, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas, Piauí, Rondônia, Espírito Santo, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Minas Gerais, Acre, além do estado de origem (Carvalho, 2020, p. 100).

Os dois exemplos oriundos do MST e MPA mostram a existência de projetos que antagonizam com o agronegócio. Ambos, conforme já dito, são formulados sob bases opostas ao neoliberalismo e, em última instância, o próprio capitalismo. São projetos que não acessam facilmente políticas públicas de apoio, ou não ensejam grandes debates nas instituições políticas, historicamente hegemônicas por ruralistas. No capítulo a seguir, a pesquisa entra com mais profundidade no Parlamento, com elementos que caracterizam a Bancada Ruralista, a bancada de representação do patronato rural brasileiro no Congresso Nacional.

### **Capítulo 3: Composição e organização da elite ruralista no Parlamento.**

O objetivo deste capítulo é trazer aportes teóricos e empíricos que atualizam a caracterização dos ruralistas enquanto elite política no Parlamento. A Bancada Ruralista – bancada parlamentar que representa e organiza os interesses da classe proprietária no meio rural – possui atributos que revelam muitos integrantes, capacidade de capilarização e bom posicionamento em lugares importantes do Congresso Nacional. Trata-se de um grupo parlamentar com alta capacidade de sucesso nos resultados de sua atuação política em prol de interesses setoriais.

Concentro a análise na atuação da Bancada Ruralista desde a Constituinte de 1988. De forma mais quantitativa e descritiva, utilizo as informações da composição da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), braço oficial da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, a partir da 53ª legislatura<sup>42</sup>, a primeira em que é possível encontrar uma listagem oficial de membros registrado na Câmara dos Deputados. Foram utilizadas as informações biográficas oferecidas pelo portal da Câmara dos Deputados e pelo portal do Senado Federal na Internet, assim como as informações da atuação de cada parlamentar que participou da FPA até a 55ª legislatura, a última concluída até o fim do período estabelecido pela pesquisa.

O despontar de um grupo parlamentar apoiador de grupos dominantes do campo brasileiro é visto de forma mais qualificada nos anos 1980. Sob os debates da Constituinte de 1988, a organização do patronato rural e dos grandes proprietários de terra no Parlamento se revelou importante para a construção de concepções de mundo a partir da identidade ruralista e cujas alianças não são limitadas ao tema agricultura (Bruno; Carneiro; Lacerda, 2012, p. 526). Segundo o portal na internet da FPA<sup>43</sup>, o resultado da organização dos ruralistas no Parlamento “garantiu no texto Constitucional a preservação dos direitos de propriedade rural em terras produtivas” (FPA, 2019).

Ainda neste capítulo, trato dos primeiros tópicos acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), objetos desta tese. Durante os governos Lula e Dilma

---

<sup>42</sup> Conforme o ato da mesa diretora da Câmara dos Deputados número 69, de 10 de novembro de 2005, frente parlamentar é uma “associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade”. Ao requerimento de registro da frente, é necessário ser incluído a ata de fundação e constituição da Frente Parlamentar, além do seu estatuto. Deverá, ainda, indicar o nome com o qual funcionará a Frente Parlamentar e um representante, que será responsável perante a casa legislativa por todas as informações que prestar à Mesa. (Câmara dos Deputados, 2005).

<sup>43</sup> Para mais informações: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/> acesso em 18 e julho de 2019.

Rousseff, ambos do PT, a atuação ruralista se tornou mais consistente no Parlamento brasileiro. A presença nos espaços formais de deliberação política, tais como a ocupação de cargos e a presença no Congresso Nacional, implica no acesso a recursos diferenciados que influem na efetividade do exercício de poder.

É no contexto dos governos do PT que são instaladas as CPIs da Terra, do “MST”, Funai Incra e Funai Incra-2. O contexto político apontava para antagonismos maiores no âmbito do Parlamento, onde os ruralistas consolidaram uma bancada com significativa adesão de parlamentares e mediante a função de controle do Poder Executivo facultado a uma CPI (Ferraz, 1994, pp. 150-152). Os parlamentares, na condição de membros de CPIs, não são apenas legisladores. Eles possuem poderes equiparados aos poderes de polícia, embora não tenha o poder de julgar o que está sendo investigado (Ferraz, 1994; Sandoval, 2011; Soares, 2009).

Os resultados das investigações parlamentares, através da apresentação de um relatório, são enviados aos órgãos de Estado competentes, ou qualquer outro ente julgado necessário e conveniente para a investigação pelo Ministério Público, conforme regem as normas das casas legislativas. Também é tarefa da CPI apresentar modificações e propostas na legislação acerca do tema de investigação (Ferraz, 1994; Sandoval, 2011; Soares, 2009).

As comissões constituem um campo de poder (Bourdieu, 1989), construído através da enunciação, da transformação da visão sobre o direito à terra, em que há a polarização de posições entre ruralistas, movimentos sociais de luta por terra e território e parlamentares com posições próximas aos movimentos. No caso das CPIs que fazem parte desta tese, foi uma tônica a polarização entre os parlamentares da Bancada Ruralista, aliados aos parlamentares que construíram a oposição ao Governo Federal, e os parlamentares com posições próximas a dos movimentos sociais de luta pela terra e território. Não houve um trabalho uníssono, mas a produção de duas vertentes para a mesma investigação: uma liderada pela Bancada Ruralista, sobrerrepresentada no Parlamento; e outra encampada pelos parlamentares ligados aos movimentos de luta pela terra, cuja referência partidária é mais influente que a representação por interesse direto.

O texto a seguir está dividido em seis partes, iniciando-se com a caracterização da Bancada Ruralista até se chegar à descrição das CPIs objetos desta tese.

### **3.1 A Bancada Ruralista: características principais de um grupo de interesse.**

O período da redemocratização brasileira, antes da Constituinte de 1988, traz aspectos relevantes a serem considerados. A ascensão de movimentos sociais de luta pela terra apontava ao cenário político atores divergentes à grande concentração de terras no Brasil e exigiam reforma agrária. É neste contexto que a representação patronal no Parlamento ganha a motivação da defesa da propriedade com mais ênfase, principalmente organizados através da UDR que, enquanto organização da sociedade civil, atuou de forma a instituir representações mais aguerridas, menos medrosas, mais militantes (Bruno, 1997, p. 85).

Segundo registro histórico de José Gomes da Silva (1989), que acompanhou as reuniões da Constituinte sobre o tema agrário *in loco*, a UDR expressava, já em 1986, que a Constituição deveria definir o princípio da propriedade da terra, conferindo a mesma a quem “tenha um mínimo de capacidade para assumir sua função social”, dispositivo já existente no Estatuto da Terra. Caberia ao Estado a definição nítida de sua política agrícola (Folha de São Paulo Apud Silva, 1989, p.36). No processo da Constituinte em 1988, a UDR e outras organizações do patronato rural conseguiram formar um núcleo de parlamentares defensores da grande propriedade fundiária.

Ainda sob a Constituinte, o tema da agricultura foi um dos que mais acirrou conflitos ideológicos no Parlamento. O crescimento da UDR, a escalada de violência no campo e as discussões realizadas culminaram, durante o governo de José Sarney, no Plano Nacional de Reforma Agrária. Estes parlamentares passaram a se identificar com duas organizações: são elas a CONTAG, apoiada pelo MST em algumas ocasiões; e a UDR, considerada “ativa e violenta”, promotora de “um vale-tudo custeado pelos seus bois e pela audácia de Ronaldo Caiado de Castro” (Silva, 1989, p.44). Caiado era o líder mais emblemático da organização, oriundo de uma família de proprietários de terras de Goiás e com formação em Medicina.

Conforme Silva (1989, p. 44), a editorialista de política Rejane Dias, do jornal Correio Braziliense, já tinha identificado, à época, cerca de 200 constituintes (36% do total) ligados de alguma forma ao setor agrícola. Estes parlamentares, segundo o registro, eram organizados na Frente Parlamentar da Agricultura - que não se trata de frentes parlamentares tal como são legisladas atualmente - e no Grupo Constituinte de Apoio ao Trabalhador Rural e à Reforma Agrária.

A tensão provocada por causa das visões divergentes para a agricultura também foi explícita. Silva relata que, durante a votação do relatório da subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, em 11 de maio de 1987, a sessão foi marcada por denúncias de ameaça de morte contra os parlamentares Raquel Capiberibe (PMDB-AP) e Santinho Furtado (PMDB-PR), além de tentativas de suborno contra outros parlamentares (Silva, 1989, p. 80). Das galerias do plenário onde ocorriam os debates, objetos eram atirados por integrantes da UDR contra os deputados considerados progressistas. “Um objeto foi arremessado contra o deputado Amaury Muller e a constituinte Abigail Feitosa veio à subcomissão, mesmo sem a ela pertencer, comunicar que muitas pessoas entraram armadas nas galerias, sem obedecer a determinação de revista ordenada pelo presidente Edson Lobão” (Silva, 1989, p. 80).

A eleição de Ronaldo Caiado à Câmara dos Deputados, no início dos anos 1990, garantiu a presença da UDR no Congresso, cujo objetivo era se contrapor à regularização dos artigos constitucionais que tratavam da reforma agrária. No entanto, a própria agressividade das lideranças da UDR provocou o desgaste político de parlamentares que se referenciavam nesta entidade. Com o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor (1990-1992), outras organizações ocuparam o lugar antes hegemônico pela UDR, alterando o perfil de representação parlamentar do patronato rural. É o caso da CNA, da OCB e da SRB (Bruno, 2009).

A troca coincide com o período em que o grupo mais identificado com o agronegócio ganhou corpo entre o conjunto das entidades patronais. Este grupo deslocou a discussão para questões mais ligadas à competitividade frente às transformações internacionais advindas do Consenso de Washington, associando o interesse ruralista ao projeto de sociedade, em que o poder passou a ser concentrado pelos detentores do capital voltado ao mercado. Para este grupo, a reforma agrária é uma questão social, não um modelo socioeconômico mais amplo (Bruno, 1997, p.90).

O que se configura como Bancada Ruralista<sup>44</sup> não se trata de um grupo parlamentar partidário. É um grupo parlamentar suprapartidário, que possui fidelidade a seus interesses comuns, não necessariamente profissionais, podendo ocorrer votação

---

<sup>44</sup> É importante registrar que, segundo o portal da internet da Frente Parlamentar da Agropecuária, a Bancada Ruralista teria sido fundada em 1995, com ata assinada por deputados e senadores. No entanto, este documento não está público. Link em <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/> Acesso em 20 de setembro de 2019. Esta pesquisadora enviou, por correio eletrônico, uma solicitação da ata de fundação, mas a solicitação nunca foi atendida e os contatos telefônicos também não foram retornados até o prazo de entrega desta pesquisa.

unificada, o que inverte a lógica do processo legislativo, em que as lideranças partidárias são a referência de indicação de voto (Vigna, 2001, p.14). A Bancada Ruralista atua em defesa de determinados temas que possam garantir a “reprodução social e o exercício da dominação e exploração”, ligados aos fatores constitutivos ao *habitus* do setor patronal rural (Bruno, Carneiro e Lacerda, 2012, p. 519).

A identidade da Bancada Ruralista é transformada em militância contra os movimentos sociais de trabalhadores de luta pela terra e território, o que também significa uma atuação sobre os rumos da reforma agrária no Brasil e a forma de ocupação do território. Tal identidade configura-se em uma atuação parlamentar “intramuros, ou seja, discursos contra a reforma agrária, ações para impedir votações, ou votações contra projetos que penalizam a grande propriedade” (Sauer, 2010, p.126). Todos trabalham no sentido de evitar que o poder público lance mão de instrumentos jurídicos para a desapropriação de terras, como questionamentos judiciais e alteração da legalidade existente (Mendonça, 2005; Bruno, 1997).

De acordo com Barcelos e Berriel (2009, p.16), uma das características que fundamenta a persuasão e a capacidade de convencimento da Bancada Ruralista para a aprovação de seus projetos de interesse está no seu poder de articulação e mobilização de outras bases, ou bancadas políticas. Os autores apontam que, em momentos de encaminhamentos formais na formulação de leis, decisão em comissões, ou mesmo votação no plenário, os parlamentares ruralistas se utilizam tanto do *lobby*, quanto da troca de favores e benefícios, por meio de uma rede de interesses entre elites do Congresso Nacional. De acordo com os autores,

(...) seus laços de cooperação e reciprocidade a outras bancadas políticas sustentam sua vitalidade e confiança institucional. Sua alta capilaridade política, não se faz pelo número absoluto de seus parlamentares, mas na habilidade de construir novas alianças, novas relações institucionais e novos códigos de conduta e fidelidade a outras bancadas ou grupos de interesse. Sua aproximação com diferentes partidos não é a ausência de ideologia, mas um diferencial político, uma estratégia de convencimento e simpatia, uma forma de ilustrar sua “sensibilidade” frente às diversas questões de seu interesse” (Barcelos; Berriel, 2009, p.17).

Ainda de acordo com Barcelos e Berriel (2009, p. 18), outra característica importante que operacionaliza a ação ruralista dentro do Parlamento é a ocupação de postos e cargos estratégicos, seja em comissões temáticas, seja na mesa diretora da Câmara Federal. Isto possibilita um controle das instâncias de tramitação de projetos e

programas voltados para as políticas públicas para o meio rural. Neste sentido, há a facilidade de aprovação de projetos de interesse e o ‘engavetamento’ de projetos que consideram desnecessários, que não atendem a seus interesses (Barcelos e Berriel, 2009, p. 18).

Vigna (2001, p. 01) destaca três aspectos que, segundo o autor, impulsionaram um novo perfil de articulação política da Bancada Ruralista no início dos anos 2000. Trata-se do crescimento do PFL (hoje Democratas), que trouxe para a Câmara dos Deputados representantes da elite agrária mais consciente da organização da Bancada Ruralista como grupo de interesse, pressão e *lobbying*; as eleições de parlamentares considerados conservadores para as presidências da Câmara e do Senado e, por fim, a vitória das eleições presidenciais da aliança entre o PSDB e o PFL.

Ainda de acordo com Vigna (2001), a derrota da candidatura presidencial do então deputado federal Ronaldo Caiado, em 1989, permitiu que o grupo ampliasse a sua articulação com outros setores parlamentares, o que permitiu a divisão de trabalho baseado na vivência de cada membro da bancada em distintos setores produtivos. Vigna, em seu último trabalho publicado em 2007, sustentava que a Bancada Ruralista era o maior grupo de interesse organizado no espaço político institucional.

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), órgão de assessoria parlamentar mantido por sindicatos de trabalhadores brasileiros, publica a “Radiografia do Congresso”, um estudo sobre a composição do Congresso Nacional a cada legislatura. Ao tomar as análises realizadas pelo DIAP entre os anos de 1991 a 2019, a Bancada Ruralista aparece pela primeira vez, de maneira tímida, em 1998, referente à 51ª legislatura. A publicação, ainda nominada de “Boletim Diap”, traz uma seção sobre as bancadas informais na Câmara dos Deputados, em que indica pela primeira vez a importância destas bancadas nas negociações que antecediam votações, embora previsse uma diminuição da influência das mesmas sobre a legislatura analisada.

Segundo o DIAP (1994, p.10), os partidos, que à época debatiam mecanismos de fidelidade partidária, já se antecipavam na construção de uma maior unidade de ação, ainda que os integrantes das bancadas informais tenham se reelegido. Sobre os ruralistas, há apenas a indicação da perda de um líder considerado de “médio porte”, no caso do deputado federal Valdir Colatto (PMDB-SC), que perdeu as eleições para o Senado Federal naquele ano; mas que a bancada ganhava “um peso pesado”, com a eleição do deputado federal Ronaldo Caiado (PFL-GO) (*idem*).

Para 52º legislatura, que coincide com o início do primeiro Governo Lula, o DIAP elaborou de forma mais contundente o que entende por “bancadas informais”. Segundo o DIAP (2002, p. 21), trata-se de “grupos de pressão de formação suprapartidária, que se constituem no Congresso, com a participação de deputados e senadores, para a defesa de interesses específicos de grupos ou setores”. Os integrantes destas bancadas “atuam junto ao Poder Executivo na defesa de seus pleitos e, quando estes dependem do Congresso, a missão primeira de cada parlamentar é convencer seu partido da importância, necessidade e conveniência da adoção da medida patrocinada pela frente ou bancada informal” (idem).

As frentes parlamentares são incluídas no mesmo âmbito das bancadas informais, como mecanismos que somam a tática da pressão, quando a persuasão do Executivo, ou o convencimento aos partidos não obtém sucesso. O DIAP (2002) previa uma tendência de perda de legitimidade e esvaziamento das frentes parlamentares, já notadas na legislatura anterior, diante dos mecanismos que instituíam a fidelidade partidária entre os membros do Congresso Nacional. No entanto, considerou a FPA – já em correlação com a Bancada Ruralista - como uma das mais eficientes do Congresso, exemplificando com a atuação em prol do perdão de dívidas de produtores rurais, moeda de troca para a efetivação de votações sobre a quebra dos monopólios do petróleo e telecomunicações, ou das reformas da previdência e administrativa e do projeto de flexibilização da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) naquele período (idem, p.21).

No que tange à Bancada Ruralista, tinha-se a identificação da mudança de perfil da bancada, que passou a incluir temas dos “pequenos produtores rurais e da economia familiar”, como “forma de reduzir sua rejeição e ampliar a capacidade de intervenção nos debates e negociações que interessam ao setor agrícola, em especial a política de juros e as anistias e renúncias fiscais” (DIAP, 2002, p. 21). Naquele ano, nomes considerados de referência não se elegeram, a exemplo dos deputados Hugo Biehl (PPB/SC), Romel Anízio (PPB/MG), Gerson Peres (PPB/PA), Xico Graziano (PSDB/SP), Fetter Júnior (PPB/RS), Nair Xavier Lobo (PMDB/GO), Paulo Mourão (PSDB/TO). Por outro lado, a bancada ganhou a presença da deputada Kátia Abreu (PFL/TO), que mais tarde se tornaria presidenta da CNA, do deputado Francisco Turra (PTB/RS), ex-ministro da Agricultura, e do senador Demóstenes Torres (PFL/GO).

Com a perda de parlamentares importantes, o DIAP (2002, p.22) apostou na redução do poder de influência da Bancada Ruralista no debate sobre matérias agrárias, agrícola e creditícia em favor dos grandes latifúndios. A análise previa que o agronegócio ganharia mais prestígio nas reivindicações que se converteriam em pressão da bancada.

A incorporação das pautas de pequenos agricultores e de agricultores familiares, entendida como forma de ampliar os pleitos de um grupo parlamentar de interesse e pressão, não foi percebida junto ao processo das transformações neoliberais na economia brasileira, ou da própria transformação da agricultura brasileira, com a construção da hegemonia do agronegócio. Mas se faz importante o registro, diante de um setor que se renova na perspectiva do desenvolvimento rural e consolida o agronegócio como modelo e que reflete essa renovação nas representações que são eleitas para ocupar os espaços institucionais.

O que o DIAP não poderia antecipar é que a atuação da Bancada Ruralista se intensificou durante os governos Lula, com fortes questionamentos acerca da aproximação do poder Executivo com movimentos sociais de luta pela terra, que culminou com a constituição da CPMI da Terra. Além disso, há uma ação mais coordenada de negociação de interesses junto ao Poder Executivo, a exemplo, da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de em junho 2005, emperrada pelos ruralistas por duas semanas, com o êxito de ter conseguido a renegociação das dívidas do setor em troca. (DIAP, 2006, p.31).

Ao chegar na 53ª legislatura, as bancadas informais, ou as frentes parlamentares, são identificadas pelo DIAP (2006, p.31) como “muito influentes”, uma mudança substancial na análise se compararmos as edições anteriores. A justificativa do DIAP (idem) mostra que as bancadas foram capazes de agregar parlamentares de diversos partidos e tendências ideológicas para promover a defesa de valores cívicos, ou morais, a exemplo da Bancada Evangélica; a defesa de interesses econômicos, a exemplo da Bancada Ruralista; a defesa de trabalhadores, a exemplo da Bancada Sindical; a defesa dos servidores aposentados, a exemplo da Frente civil e militar em defesa dos servidores públicos. No caso dos ruralistas, a representação já consegue ser numerada, sendo contabilizados 111 parlamentares entre deputados e senadores.

De acordo com Barcelos e Berriel (2009, p.14), tal organização pode ser apontada por dois motivos: 1) pela perda de confiança e desalento social no avanço da democracia no campo, após o primeiro mandato do Governo Lula, que prometia mudanças na questão fundiária brasileira; 2) pela campanha pró-biocombustíveis e transgênicos construídas de forma inflamada pelo próprio Governo Federal, que rearticulou a agenda política e o poder agrofundiário a nível nacional para a expansão e consolidação do agronegócio.

Nas legislaturas seguintes, as 54ª e 55ª legislaturas, a Bancada Ruralista ganha seção especial nas pesquisas do DIAP (2010), onde há o reconhecimento de que se trata

de uma das bancadas mais expressivas e de maior êxito em suas pautas. A capacidade de atuação em relação às discussões, articulações e negociações de políticas públicas são ampliadas, fruto da organização do setor empresarial nesta bancada. Por meio desta organização, a bancada obteve vitórias importantes, a exemplo da aprovação da Lei de Biossegurança; a liberação dos transgênicos por meio de Medidas Provisórias; a aprovação do relatório final da CPMI da Terra. Garantiram que o governo mantivesse intacta a Medida Provisória que suspende as vistorias nas áreas ocupadas pelos movimentos sociais e penaliza os agricultores sem-terra que participam de ocupações; e avançaram nas diversas renegociações das dívidas dos grandes produtores rurais (Vigna, 2007, p.6).

É ainda fruto da força e articulação da Bancada Ruralista a indicação dos Ministros da Agricultura em todo o período dos governos petistas, além da indicação do presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. De acordo com Vigna (2007), o aparelhamento setorial do Estado é possibilitado pela dupla representatividade do partido político e da Bancada Ruralista. “Não é por representatividade da bancada (...) que os ruralistas ocupam a presidência da Comissão de Agricultura, mas porque têm origem em partidos de representatividade expressiva” (idem, p. 14).

Quanto às formas de identificação da Bancada Ruralista, elas podem variar. A CONTAG, por exemplo, faz o seu levantamento por meio do cruzamento de dados provenientes dos portais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Excelências e do TSE, que divulga informações sobre a declaração de bens à Justiça Eleitoral e os doadores das campanhas eleitorais (DIAP, 2014). Para o DIAP, um parlamentar é classificado como ruralista quando há a defesa sem constrangimentos dos pleitos da bancada tanto no Parlamento, quando em entrevistas à imprensa e outras manifestações públicas, ainda que ele não seja um proprietário rural, ou atuante na área do agronegócio. Deste modo, Nas 54<sup>o</sup> e 55<sup>o</sup> legislaturas, o DIAP identificou 160 e 126 parlamentares integrantes da Bancada Ruralista, respectivamente. (DIAP, 2002; 2006; 2010; 2014).

Há ainda a classificação de integrantes da Bancada Ruralista por meio dos integrantes da FPA, o braço oficial dos ruralistas no Parlamento. A FPA, segundo seus registros, foi lançada em 2002 sob o nome de Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária (FPA, 2019). Em 2008, a frente passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária.

Nesta pesquisa, optei por analisar o perfil da Bancada Ruralista a partir da lista dos integrantes da FPA, conforme já anunciado. É preciso considerar que se a Bancada Ruralista - enquanto grupo informal – integra a FPA, não necessariamente todos os integrantes da frente podem ser considerados ruralistas por seus interesses diretos. No entanto, a lista de participantes da FPA nos revela a capacidade da Bancada Ruralista em capilarizar a influência de seus interesses, ainda que a principal atuação do parlamentar não seja referente ao setor agrário e agrícola<sup>45</sup>.

Deste modo, analiso a seguir as principais características da FPA, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, entre as 53<sup>o</sup> e 55<sup>o</sup> legislaturas. O período determinado (2007 a 2019) compreende a publicação, pela primeira vez, da listagem dos membros da FPA no diário oficial da Câmara dos Deputados, em 2007, obedecendo assim ao ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de número 69/2005.

Percebe-se um fortalecimento da capacidade de influência da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, ainda que numericamente tenham pequenas flutuações. Na 53<sup>o</sup> legislatura, a FPA manteve em sua composição 192 deputados federais e 26 senadores. Na 54<sup>o</sup> legislatura, a FPA foi composta por 191 deputados e 11 senadores. Na 55<sup>o</sup> legislatura, a quantidade cresceu para 228 deputados federais e 27 senadores. Trata-se de uma bancada majoritariamente masculina, cuja atuação é mais centrada na Câmara dos Deputados, com ação mais efetiva e parlamentares mais comprometidos em assumir funções de coordenação da FPA.

Tamanho organização e expressão numérica não podem ser explicadas sem que se cite as políticas de incentivo ao agronegócio oriundas dos próprios governos petistas, como forma de subsidiar parte significativa da balança comercial exportadora brasileira, historicamente superavitária quando se olha o setor exportador de *commodities*. Não somente os bilionários Planos Safra financiam o modelo de produção hoje calcado no agronegócio, como também há inúmeros exemplos de renegociação de dívidas do setor empresarial aos cofres públicos.

Não menos importante, destaca-se a presença de lideranças de organizações patronais da agricultura dentro do Governo Lula e Dilma, a exemplo de Roberto Rodrigues, mesmo sem pertencer a nenhuma cota partidária. Rodrigues, professor

---

<sup>45</sup>Ao contrário de outras frentes, onde possa haver alguma relação de reciprocidade para a assinatura do mínimo de 171 adesões de parlamentares necessárias para a criação deste instrumento, é muito difícil que um congressista assine a concordância com a FPA sem que haja alguma ligação com o setor agrário, ou agrícola. O próprio DIAP reconhece essa especificidade em entrevista concedida ao site Agência Pública. Ver em <http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>

universitário aposentado e produtor rural em Guariba (SP) e Balsas (MA), foi titular do MAPA ainda na primeira gestão de Lula, mas já tinha passado pela presidência da OCB, da SRB e da ABAG. Rodrigues foi também secretário-executivo da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), organização informal de caráter liberal que atuou na Constituinte de 1988 em prol de interesses setoriais do patronato rural brasileiro (Lerrer, 2016). Destaca-se a presença de Kátia Abreu, que foi ministra da Agricultura do Governo Dilma, foi presidente da CNA, uma das mais importantes lideranças da bancada ruralista enquanto deputada federal e, depois, senadora da República.

### **3.2 A 53ª Legislatura (2007-2011).**

Na legislatura que compreende o período de fevereiro de 2007 a janeiro de 2011, o registro da composição da FPA disponível na Câmara dos Deputados foi publicado no dia 16 de abril de 2008, no Diário da Câmara dos Deputados. Foi a primeira vez que uma listagem de deputados e senadores que compunham a frente foi disponibilizada, com a apresentação de um total de 192 deputados federais e 26 senadores. Destes, 74 deputados e 10 senadores estavam em seu primeiro mandato. Confirmando uma maioria masculina, apenas 5 deputadas e 4 senadoras fizeram parte da FPA nesta legislatura.

Em relação à agenda política da FPA, o DIAP (2010, p. 39) destacou as alterações do Código Florestal Brasileiro e a revisão dos índices de produtividade adotados na reforma agrária. Em ambos os temas, a FPA teve atuação importante, seja da negociação de novas regras para o código, incluindo a reivindicação da anistia a quem desmatou reserva legal em propriedades rurais, quanto no embarreamento do debate de projetos que alteram os índices de produtividade. O DIAP ainda cita como agenda da bancada as mudanças na legislação trabalhista, fundiária, tributária, indigenista e quilombola; além da defesa de alterações na legislação ambiental e social que “alegam indispensável à preservação da produtividade e à competitividade do setor” (idem).

As pautas relacionadas à limitação de compra de terras por estrangeiros, a ampliação de infraestrutura e de logística, criação de unidades de conservação e de mudanças climáticas, bem como discussões sobre novas fontes de energia renovável também entraram na agenda da FPA (DIAP, 2010, p.31). Foi nesta legislatura que a CPMI do MST foi realizada.

Chama a atenção para a quantidade de parlamentares ruralistas que se declaram empresários e advogados, sem identificar a área específica. Na 53ª legislatura, entre os deputados federais, as profissões mais declaradas foram: advogado (51 menções),

engenheiro (35 menções), professor (38 menções) e empresário (36 menções). Entre agricultores, agropecuaristas, veterinários e outras profissões ligadas ao meio rural, há 31 menções. No Senado Federal, cinco parlamentares declararam ter profissão ligada ao meio rural, sendo 3 pecuaristas/agropecuarias, um engenheiro agrônomo e um agricultor. A profissão mais declarada entre 26 senadores foi a de professor/a (sete menções), seguindo de engenheiro (quatro menções).

Outro dado importante diz respeito aos cargos ocupados dentro da estrutura da Câmara dos Deputados por integrantes desta Frente. Entre os deputados, em pelo menos 81 vezes algum deles ocupou algum cargo de presidência, ou 2º/3º presidência de comissão permanente na Câmara Federal. Ao menos um deles, o deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP) ocupou a Ouvidoria Parlamentar. A deputada Bel Mesquita (PMDB-PA) ocupou o cargo de procuradora adjunta da Procuradoria Especial Mulher na Câmara em 2009.

Seis parlamentares da FPA compuseram ainda a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados durante algum momento dos quatro anos da legislatura: Giovanni Queiroz (PDT-PA), 2º Suplente de Secretário em 2009; Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) 2º Vice-Presidente da Mesa e Corregedor entre 2009-2010; Edmar Moreira (DEM-MG), que foi 2º Vice-Presidente da Mesa; Manoel Júnior (PSB-PB), 4º Suplente de Secretário, em 2009; Nelson Marquezelli (PTB-SP), 4º Secretário da Mesa e Waldemir Moka, que foi 3º Secretário da Mesa. Não há o registro dessas ocupações no Senado Federal.

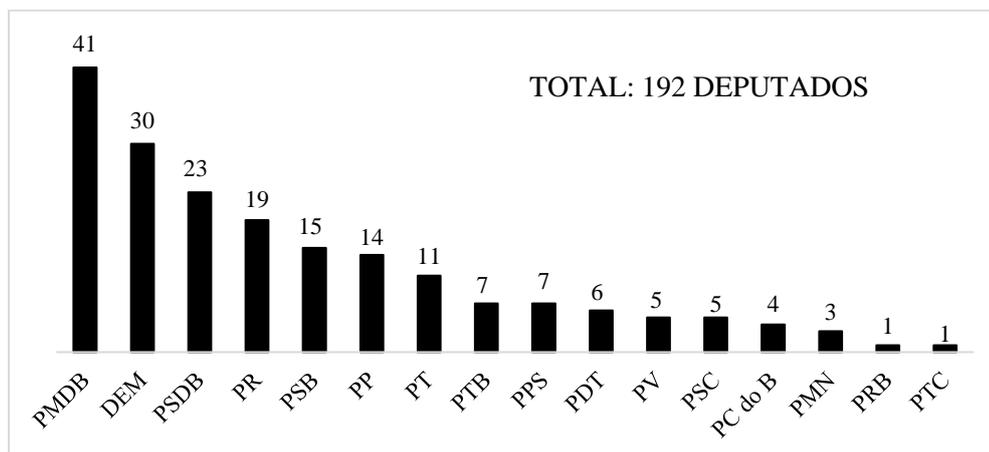
### **3.2.1 Partidos.**

A presença de uma variedade parlamentares filiados a diversos partidos políticos na FPA indica também o caráter suprapartidário da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No entanto, essa característica não impede que alguns partidos tenham destaque quando se analisa a quantidade de deputados referenciados pela Bancada Ruralista e sua origem partidária.

Entre os deputados federais, o PMDB é o partido que mais possui membros da FPA, seguido do DEM e do PSDB, conforme o gráfico 1. Já no Senado Federal, conforme o gráfico 2, o PSDB lidera a lista, seguidos do DEM e do PMDB. Partidos considerados próximos a movimentos sociais de luta pela terra, a exemplo do PT e do PC do B, também possuem representação na FPA, embora se tenha uma tendência à redução desta participação nas legislaturas seguintes. A adesão de parlamentares comunistas e petistas

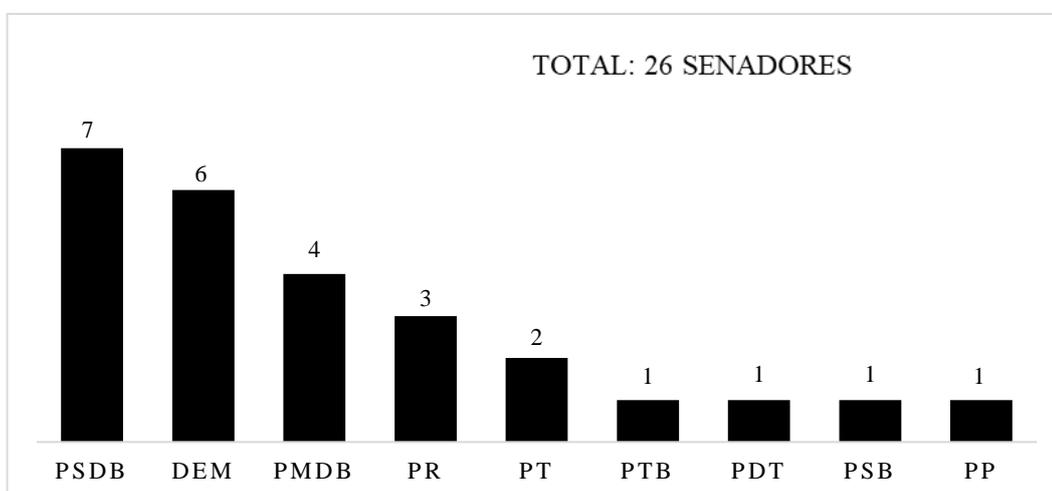
à FPA pode ser vista como uma tentativa de diálogo com este setor do agronegócio, a partir da perspectiva conjuntural de governos petistas. No entanto, reconheço que é preciso ainda uma investigação mais qualitativa das trajetórias e outras participações destes parlamentares para confirmar a hipótese, o que não é objetivo desta tese.

**Gráfico 2: Participação Partidária na Câmara - 53ª legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações da biografia dos parlamentares da FPA.

**Gráfico 3: Participação partidária no Senado- 53ª legislatura**



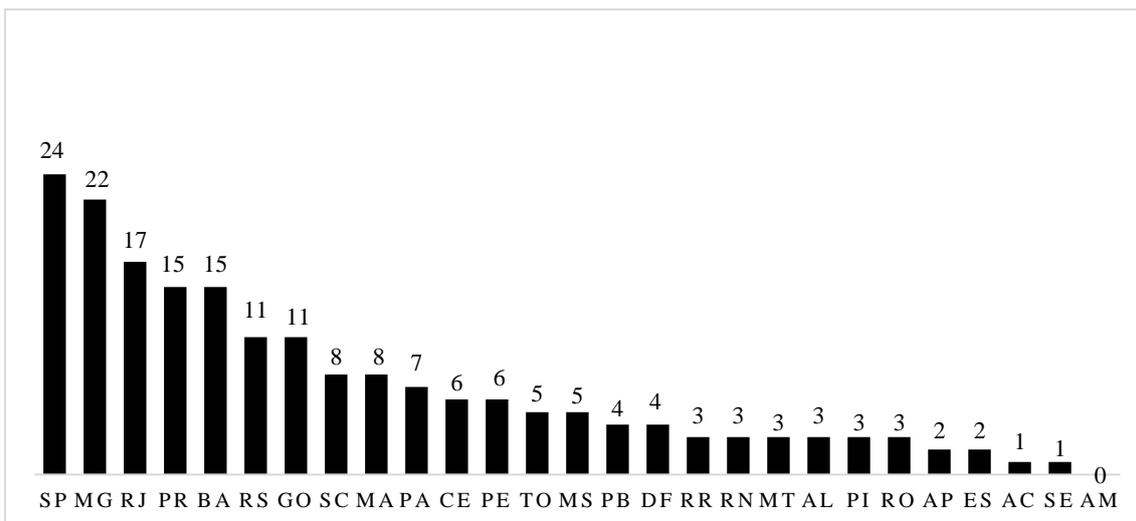
Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares da FPA.

### 3.2.2 Estados.

Era de se esperar que os estados com maior número proporcional de deputados também tivessem uma maior representação ruralista. Isto se confirma, conforme o gráfico 3, ao verificar que os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro são os três com maior representação na FPA em comparação aos outros estados no Brasil em termos

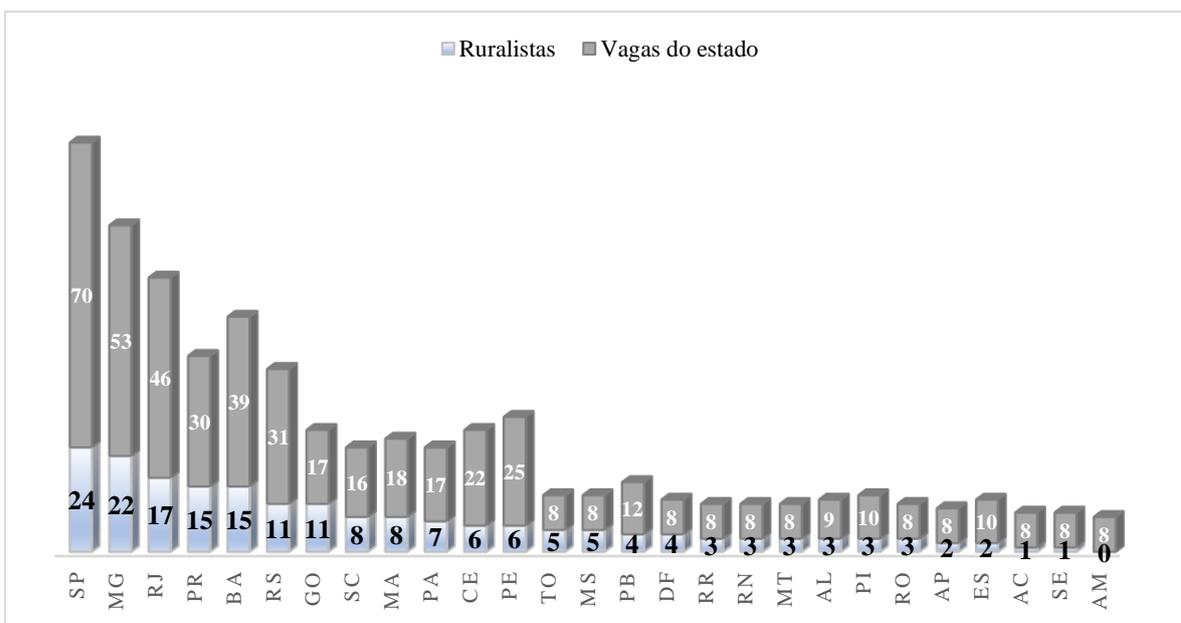
absolutos. Mas, ao comparar com as vagas de deputado federal disponibilizadas pela proporção dos estados, os estados do Tocantins, Mato Grosso do Sul e Goiás possuíam mais da metade de seus parlamentares integrando a FPA. O estado de Santa Catarina possuía metade de seus representantes na FPA, quatro deputados no total das oito vagas. O estado do Amazonas não possuía nenhum representante (Ver gráfico 4).

**Gráfico 4: Distribuição da FPA por Estado na 53ª legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações da biografia dos parlamentares da FPA.

**Gráfico 5: Ruralistas x Vagas de deputados por estado - 53ª legislatura**

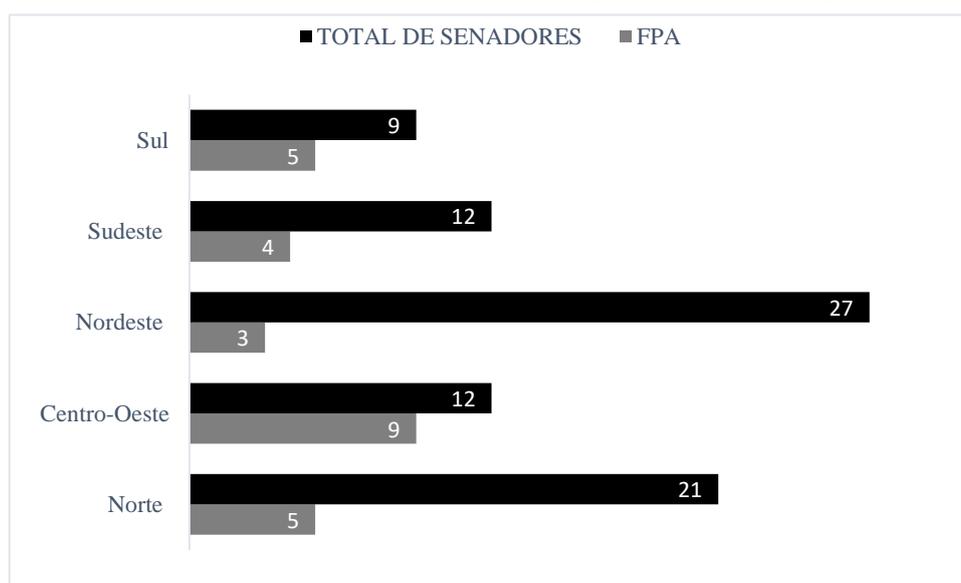


Fonte: Câmara dos Deputados, com informações da biografia dos parlamentares da FPA.

No Senado Federal, a representação não é proporcional à população dos estados, sendo que cada estado possui três vagas para senadores. Deste modo, na 53ª legislatura, destaca-se o estado do Mato Grosso, que possuía seus três senadores dentro da FPA. Os estados do Goiás, Espírito Santo, Rondônia, Tocantins, Paraná, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina possuíam dois de seus senadores na FPA. Já os estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Alagoas, Amapá, Bahia, Amazonas, Roraima e Minas Gerais possuíam um senador cada integrando a FPA. Os outros estados não possuíam representação.

O gráfico 6 mostra a representação do Senado Federal de acordo com as regiões brasileiras designadas pelo IBGE. Tanto a região Sul, quanto a região Centro-Oeste, lugares em que o agronegócio é bem estabelecido, possuem representação ruralista em mais que a metade do total de vagas de senadores.

**Gráfico 6: Quantidade de senadores por região x FPA - 53ª legislatura**



Fonte: Senado Federal, com informações da biografia dos parlamentares da FPA.

### 3.2.3 Presença em comissões permanentes.

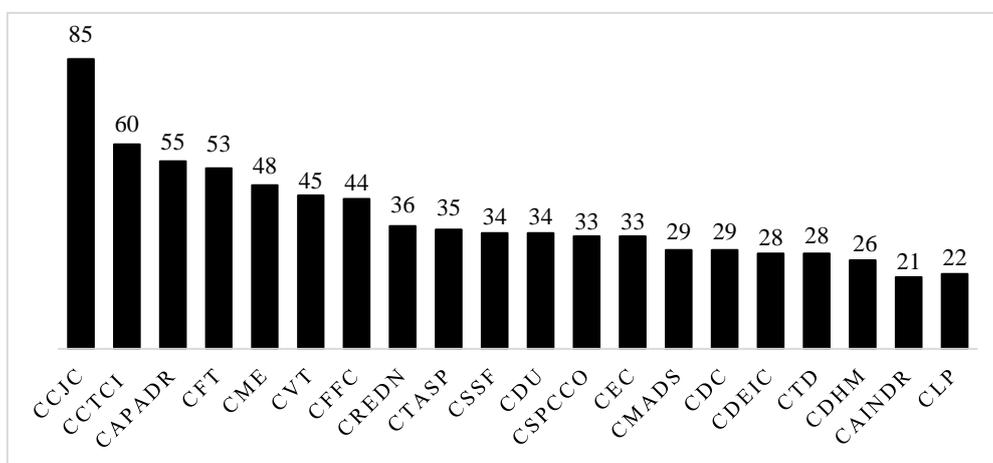
A contagem foi realizada por meio da compilação das participações do parlamentar em comissão, sendo ele titular, ou suplente, durante os quatro anos da legislatura. Há casos em que a participação do parlamentar numa determinada comissão acontece por mais de um ano. Como o dado aferido não é a quantidade de vezes de participação, mas a presença na comissão, não houve a duplicação da contagem. No entanto, é importante lembrar que um mesmo parlamentar pode participar de quantas comissões ele achar

necessário diante das vagas destinadas aos blocos parlamentares formados, ou mesmo trocar de comissão em qualquer momento em que for solicitado, ou se for de seu interesse.

No que diz respeito aos temas de interesse da Bancada Ruralista, é corrente a hipótese de que a atividade agrícola e a questão agrária sejam temas praticamente exclusivos. Pode-se verificar que os ruralistas atuam em outras áreas e procuram ocupar todas as comissões da Câmara, principalmente àquelas consideradas mais táticas, ou de maior visibilidade política, a exemplo da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Vale destacar que para a aprovação de qualquer projeto de lei, este deve passar obrigatoriamente tanto pela CCJC, quanto pela CFT, de acordo com o artigo 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ou seja, um parlamentar membro de uma dessas comissões tem um poder maior de influenciar no debate, aprovação, ou não de todos os projetos que tramitam na Câmara.

Conforme o gráfico 7, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), como esperado, é uma das comissões que mais mobiliza a participação ruralista e de sua frente parlamentar. No entanto, há um movimento ainda sensível a uma maior participação na CCJC, que pode ser justificada pelo lugar final de tramitação de projetos que, algumas vezes, podem ser terminativos nas próprias comissões. Seguindo a linha de pesquisas anteriores (Bruno, 2009; Barcelos e Berriel, 2009), a participação em comissões consideradas mais próximas a movimentos sociais, ou a organizações civis de trabalhadores, tais como a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e a Comissão de Legislação Participativa (CLP) são muito baixas.

**Gráfico 7: Participação da FPA em comissões temáticas da Câmara  
53º legislatura**

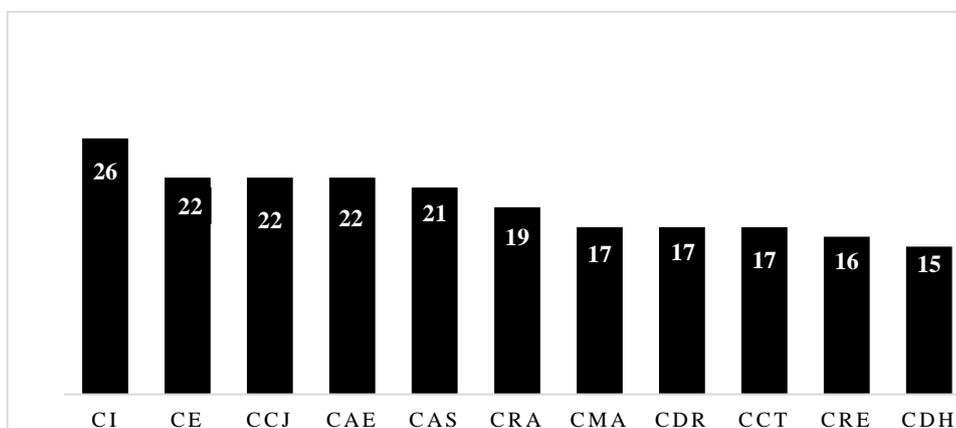


Fonte: Câmara dos Deputados, com informações da biografia dos parlamentares da FPA.

No Senado Federal, por sua vez, a quantidade de comissões temáticas é menor que na Câmara. A tendência de que um senador participe de mais de uma comissão é maior, mas também devem ser consideradas que todas as medidas provisórias passam por comissões especiais que são lideradas pelo Senado Federal, ainda que com participação dos deputados. Nesta pesquisa, seguindo a linha da Câmara, consideramos somente as comissões permanentes do Senado, com a participação exclusiva dos senadores.

Deste modo, ainda que no Senado se tenha uma comissão específica para tratar de reforma agrária, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), na 53ª legislatura os senadores integrantes da FPA dedicaram mais atenção à Comissão de Infraestrutura, seguida da Comissão de Educação (CE), da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Na CAE passa qualquer assunto referente às políticas econômicas do país e, a exemplo da Câmara, a CCJ é uma comissão que julga mérito de projetos, sendo que todas as propostas passam necessariamente por essa comissão. Essa participação menos concentrada no Senado em temas considerados de maior interesse ruralista demonstra que a ação de pressão é mais eficiente na Câmara Federal.

**Gráfico 8: Participação da FPA em Comissões Temáticas do Senado  
53ª legislatura**



Fonte: Senado Federal, com informações da biografia dos parlamentares da FPA.

### 3.3 A 54ª Legislatura (2011-2015).

Na legislatura que compreende o período de fevereiro de 2011 a janeiro de 2015, o registro da composição da FPA disponível na Câmara dos Deputados já pode ser encontrado no portal da casa legislativa na parte referente às frentes parlamentares. Nesta legislatura, 191 deputados federais e 11 senadores compuseram a frente. Dentre os

deputados, 60 foram veteranos, ou seja, foram reeleitos e se integraram novamente à FPA; 65 deputados exerciam o primeiro mandato nesta ocasião.

Dentre os novos deputados, estavam o líder arrozeiro Paulo César Quartiero (DEM-RR), conhecido pelas contestações realizadas contra a demarcação do território indígena Raposa Serra do Sol; Irajá Abreu (DEM-TO), filho da senadora Kátia Abreu; e Homero Pereira (PR/MT), liderança do “tratoração” entre Mato Grosso e Brasília - que reuniu 25 mil produtores em 2005 - e do locaute ruralista que fechou diversas rodovias brasileiras em 2006. Ambas as manifestações reclamavam redução de custos e facilitação de acesso a mercados do setor agrícola.

Entre os senadores, há uma redução da participação em relação à 53ª legislatura; quatro senadores exerciam seu mandato pela primeira vez e outros três permaneceram em seus mandatos integrando a FPA. Os demais senadores, embora não tenham estreado seus mandatos em 2011, adentraram à frente ruralista nesta legislatura.

A exemplo da legislatura anterior, a predominância segue com os parlamentares do sexo masculino. Entre os deputados, apenas 10 mulheres integraram a frente. Dentre os senadores, três são mulheres: Ana Amélia (PP-RS), Kátia Abreu (PSD-TO) e Marisa Serrano (PSDB-MS). Delas, apenas Ana Amélia estreava seu mandato em 2011; as demais seguiram seus mandatos com participação na frente, que deve ser registrada a cada nova legislatura, mesmo que o mandato no Senado dure oito anos.

Em relação às profissões mais declaradas, na 54ª legislatura 35 parlamentares da Câmara dos Deputados se disseram advogados/as, 35 empresários/as, 31 se declararam médicos/as, cinco se declaram industriais, um se declarou delegado de polícia. Percebe-se um crescimento do número de parlamentares, cuja profissão registrada é ligada ao meio rural. Lembrando que um parlamentar pode declarar mais de uma profissão, foram registrados 16 pecuaristas/agropecuáristas, 13 engenheiros agrônomos/agrônomo, oito produtores/as rurais, oito agricultores/as, seis médicos/as veterinários; quatro empresários/as rurais; três agricultores familiares; dois técnicos/as em agropecuária e um agrimensor.

No Senado, apenas três declararam, entre as profissões exercidas, atividade ligada ao meio rural: pecuarista/agropecuárista (2); engenheiro agrônomo (1). As demais menções foram advogado/a (3), médico (2), empresário/a (2), professor/a (1), psicólogo/a (1), jornalista (1), servidor público (1).

Outro dado importante diz respeito aos cargos ocupados dentro da estrutura da Câmara dos Deputados por integrantes desta frente. Todos os presidentes CAPADR da

Câmara dos Deputados fizeram parte da FPA. Outros integrantes ainda ocuparam lugares na mesa diretora da Câmara, ou foram presidentes ou vice-presidentes de comissões temáticas. Na 54ª legislatura, 87 deputados federais da FPA ocuparam algum cargo de presidência, ou vice-presidência de comissões temáticas. Na mesa diretora, quatro deputados da FPA ocuparam cargo em algum momento da legislatura: Fábio Faria (PSD-RN), 2º vice-presidente; Geraldo Resende (PMDB-RS), 1º suplente de secretário; Takayama (PSC-PR), 4º suplente de secretário; Vítor Penido (DEM-MG), 3º suplente de secretário. Não há o registro dessas ocupações no Senado Federal.

Nota-se uma ampliação da organização da bancada não só em termos numéricos, mas também em relação à capacidade de temas trabalhados. A realidade do agronegócio exportador de *commodities* a partir de uma maior concentração de multinacionais estrangeiras influi na inserção de temas que incluem a busca do capital estrangeiro para a compra de terras; outra pauta é o meio ambiental, influente em relação à área agricultável, seja por causa de legislações que instituem reserva legal em propriedades rurais, seja pela prática desta agricultura, dependente de agrotóxicos, ou mesmo dos transgênicos.

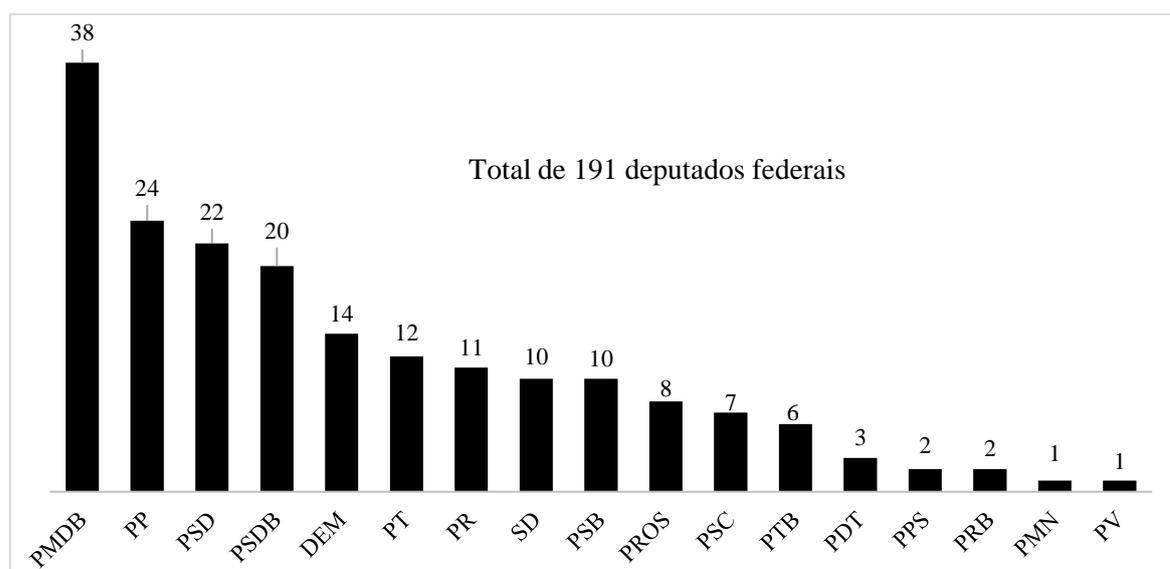
### **3.3.1 Partidos.**

O caráter suprapartidário da Bancada Ruralista permanece na 54ª legislatura. Essa característica não impede que alguns partidos tenham destaque quando se analisa a quantidade de deputados referenciados pela Bancada Ruralista e sua origem partidária. No Senado Federal, o PMDB (atual MDB), o PP e o PL foram os partidos de dois senadores integrados à FPA. O PSDB, o PSC, PSD, PTB e o DEM tiveram um senador participante da frente.

Na Câmara dos Deputados, o gráfico 9 mostra que o PMDB foi o partido com maior número de filiados ruralistas: foram identificados 38 deputados filiados. O PP é o segundo partido que mais arregimentou ruralistas: foram 24 parlamentares na 54ª legislatura. Partidos como o PSDB também possuem um número expressivo de ruralistas, sendo a participação de 20 deputados neste período. Os partidos não citados nos gráficos não possuem representação na FPA.

Dentre os partidos mais próximos das pautas dos movimentos sociais de luta por terra e território, o PC do B passa a inexistir na FPA durante a 54ª legislatura. O PT, por sua vez, integra mais um deputado à frente, passando a ter 12 deputados membros da FPA. Vale também lembrar que partidos como o PP e o PR, com expressiva adesão ruralista, compunham a coalizção partidária que dava sustentação aos governos do PT.

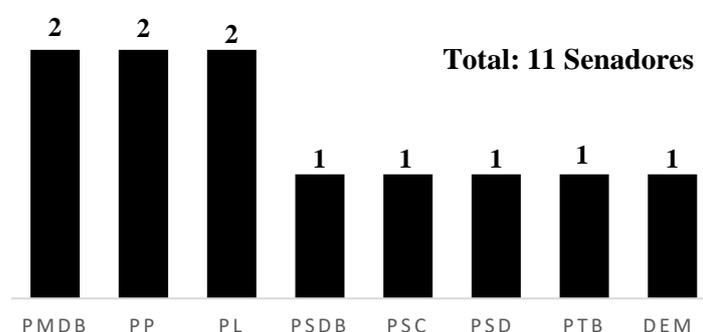
**Gráfico 9: Participação Partidária na Câmara- 54º Legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares.

Em relação ao Senado Federal, a composição partidária foi concentrada em oito partidos. Do total de 11 senadores que compunham a FPA, tinha-se dois senadores do PMDB, do PP e do PL. Foram eles: Casildo Maldaner (PMDB-SC), Waldemir Moka (PMDB-MS), Ana Amélia (PP-RS), Bendito de Lira (PP-AL), Blairo Maggi (PL-MT) e João Ribeiro (PL-TO). O PSDB, o PSC, o PSD, o PTB e o DEM tinham um senador ruralista cada um: Marisa Serrano (PSDB-MS), Eduardo Amorim (PSC-SE), Gim Argello (PTB-DF), Kátia Abreu (PSD-TO) e Jayme Campos (DEM-MT).

**Gráfico 10: Participação Partidária no Senado- 54º Legislatura**



Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares.

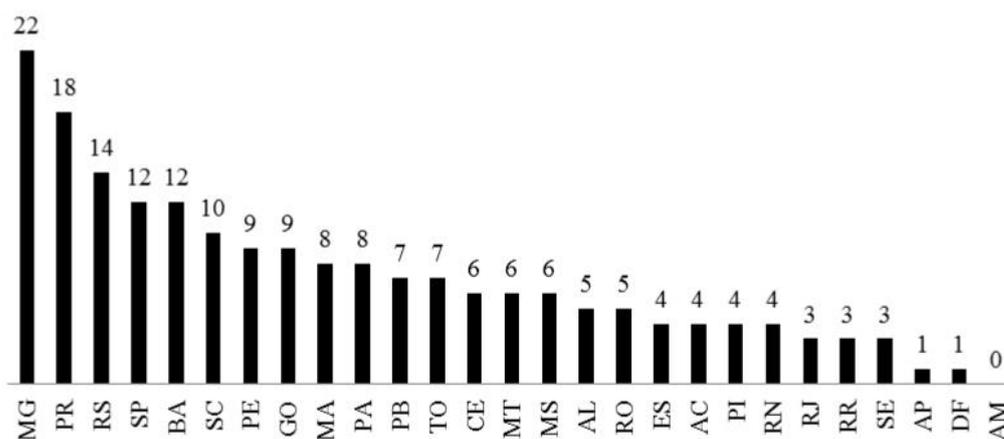
### 3.3.2 Estados.

Quanto aos estados da federação, na 54º legislatura, Minas Gerais é o que mais

arregimentada ruralistas para o conjunto da sua representação, seguido do estado do Paraná. Dentre os 53 deputados federais que tem direito, os mineiros elegeram 22 deputados que se tornaram membros da FPA na 54ª legislatura. Os paranaenses são representados por 30 deputados, 12 a mais que na legislatura anterior (Ver gráfico 11).

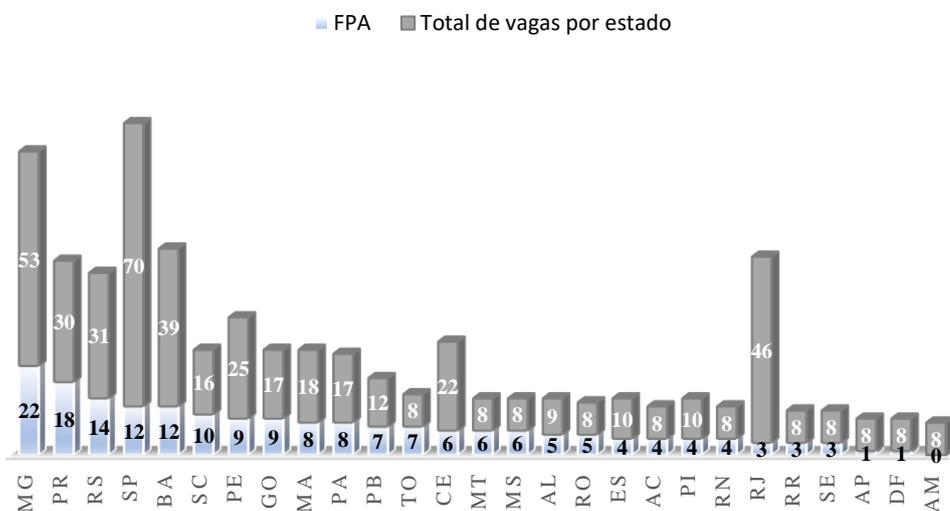
Em relação à 53ª legislatura, o estado do Rio de Janeiro diminuiu sua participação de forma significativa, com três deputados. Sete, dos oito deputados do estado de Tocantins integraram a FPA. Os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Alagoas e Rondônia possuíam mais da metade de seus deputados na frente. Enquanto o Acre, Piauí e Rio Grande do Norte possuíam a metade de suas bancadas na FPA (Ver gráfico 12).

**Gráfico 11: Distribuição da FPA por estado 54ª legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares.

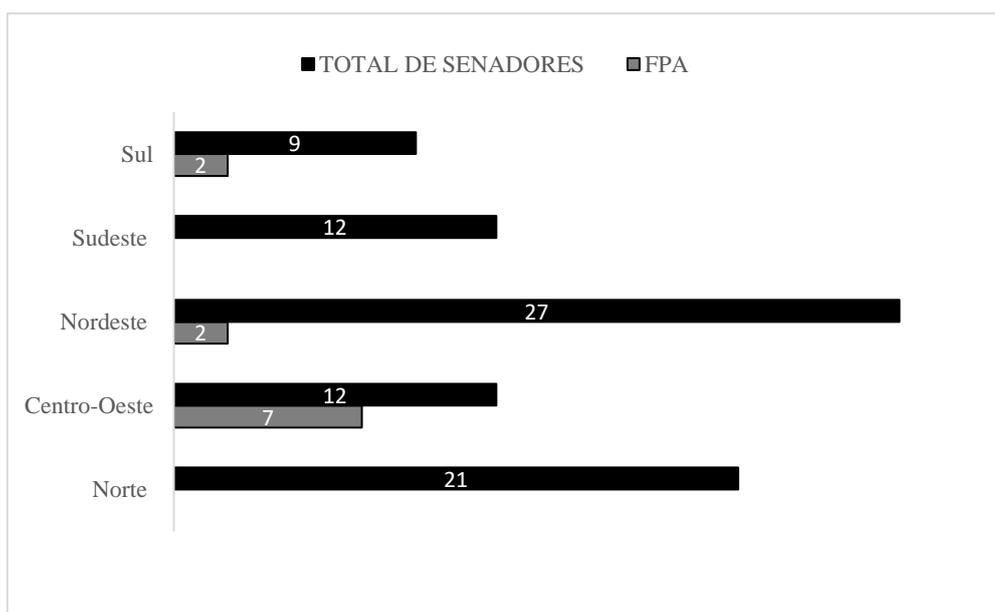
**Gráfico 12: Ruralistas x Vagas de deputados por estado - 54ª legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares.

No Senado Federal, os estados do Mato Grosso, Tocantins e Mato Grosso do Sul possuíam dois de seus senadores dentro da FPA. Os estados do Rio Grande do Sul, Alagoas, Santa Catarina, Sergipe e o Distrito Federal possuíam um senador representando o estado na frente. Na 54ª legislatura, nenhum senador da região Sudeste e da região Norte integrou a frente ruralista, ao contrário da Câmara Federal, onde as regiões continuaram bem representadas.

**Gráfico 13: Quantidade de senadores por região x FPA - 54ª legislatura**



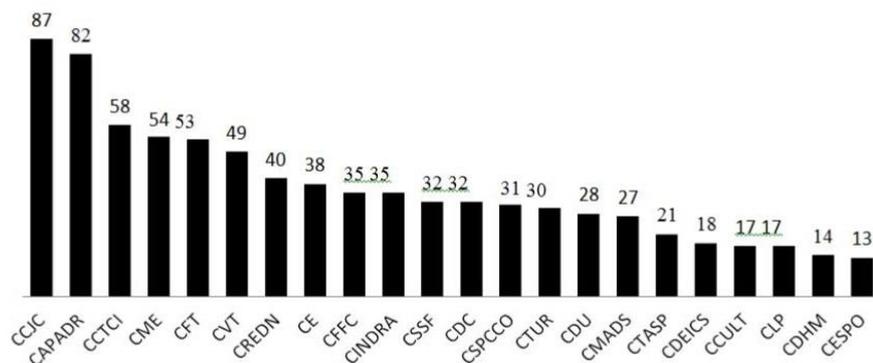
Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares.

### 3.3.3 Presença em comissões permanentes.

Seguindo a mesma forma de contagem realizada na legislatura anterior, verifica-se que na 54ª legislatura a CCJC e a CAPADR são as duas comissões que mais mobilizam a participação da FPA. Apesar das pautas que envolvem o meio ambiente, a Comissão referente ao tema (CMADS) não foi a mais expressiva em participação ruralista, mantendo um perfil até menor (27 deputados, contra 29 deputados na 53ª legislatura).

A CDHM e a CLP seguiram como as menos frequentadas pela frente ruralista, conforme o gráfico 14. A Comissão de Esportes, criada nesta legislatura, foi a que teve menos atenção da bancada na 54ª legislatura, com 13 participações.

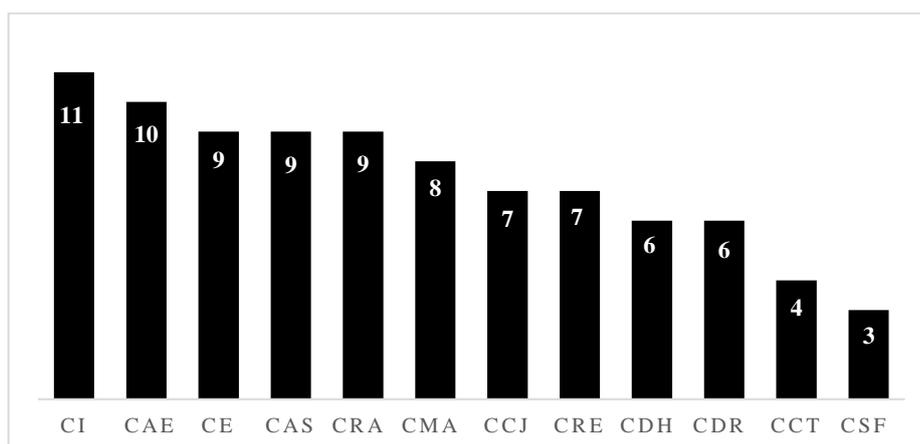
**Gráfico 14: Participação nas Comissões Temáticas da Câmara - 54ª legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares.

No Senado Federal, a exemplo da legislatura anterior, a Comissão de Infraestrutura segue com maior participação da FPA. No entanto, há um crescimento da participação na CAE (dez participações), na CRA (nove participações) e na CMA (oito participações). No Senado, a CCJ teve sete participações nesta legislatura. Mais uma vez, a participação mais efetiva em temas de interesse a partir das comissões temáticas se dá na Câmara dos Deputados.

**Gráfico 15: Participação da FPA em Comissões Temáticas do Senado - 54ª legislatura**



Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares.

### 3.4 A 55ª Legislatura (2015-2019).

De acordo com o DIAP (2014, p.94), o início da 55ª legislatura apontava uma menor influência dos partidos políticos em diversos casos em que há o anseio específico de

setores sociais. Para o DIAP (idem), a quantidade de partidos, principalmente na Câmara - que passou de 22 agremiações para 28 – dificultou o estabelecimento de consensos nas votações e debates tanto na Câmara, quanto no Senado. Deste modo, as bancadas suprapartidárias organizadas com o propósito de promover ideias, causas e interesses seriam importantes na agenda do Poder Legislativo, com especial atenção às Bancadas Empresarial e Ruralista.

Ao tomar o registro da FPA, a 55ª legislatura teve um aumento de participantes. A bancada registrou 228 deputados federais, além de 27 senadores, o maior da série pesquisada. Somente na Câmara dos Deputados, foram incluídos na FPA mais 157 deputados, inclusive o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha que, apesar de ser veterano na Câmara, não participava da frente na legislatura anterior.

Do total de integrantes da FPA na 55ª legislatura, 65 deputados estavam exercendo o seu primeiro mandato. O crescimento do número de integrantes da FPA mostra a capacidade que a Bancada Ruralista tem de arregimentar parlamentares para a organização de sua pauta, ainda que o parlamentar não seja um ruralista por seus interesses profissionais. Dos 228 deputados, 14 mulheres compuseram a frente parlamentar, incluindo a deputada Tereza Cristina (DEM-MS), que chegou a coordenar FPA durante a 55ª legislatura e, depois, tornou-se ministra da Agricultura do Governo de Jair Bolsonaro (PSL). No Senado Federal, dos 27 senadores, nove iriam iniciar seus mandatos pela primeira vez. Outros cinco estiveram na FPA na 54ª legislatura. Apenas duas do total são mulheres: as senadoras Ana Amélia (PP-RS) e Rose de Freitas (MDB-ES).

Na 55ª legislatura, 42 parlamentares da Câmara registraram em sua biografia serem empresários/as e 40 se declararam advogados/as. Foram identificados 31 professores/as, 26 médicos/as, além de três parlamentares que ocupam cargos de polícia. Quanto às profissões ligadas à área rural, as principais profissões registradas na 55ª legislatura por número de parlamentares foram: 11 pecuaristas/agropecuaristas, dez engenheiros/as agrônomos/as/agronômos/as, cinco produtores/as Rurais, três agricultores/as, três médicos/as veterinários/as, dois agricultores/as familiares, um técnico agrícola, um extensionista rural e um técnico em meio ambiente.

Entre os senadores, oito disseram ser médicos, sete empresários, seis advogados, cinco professores/as, quatro engenheiros, quatro jornalistas, três administradores. Outros quatro manifestaram exercer alguma profissão ligada ao meio rural: engenheiro agrônomo, agricultor, produtor rural e pecuarista, com uma menção cada.

Como na legislatura anterior, todos os presidentes da CAPADR da Câmara dos Deputados fizeram parte da FPA. Na 55ª legislatura, 106 parlamentares ocuparam posições de presidente, ou vice-presidente de comissões temáticas. Nove deputados que ocuparam cargos na Mesa Diretora da Câmara - como titulares, ou suplentes: Fábio Ramalho (MDB-MG), 1º vice-presidente; Felipe Bornier (PROS-RJ), 2º secretário; Giacobbo (PR-PR), 2º vice-presidente e 1º secretário; Mandetta (DEM-MS), 1º suplente de secretário; Rômulo Gouveia (PSD-PB), 4º secretário; Alex Calziani (PTB-PR), 4º secretário; César Halum (PRB-TO), 2º suplente de secretário; Dagoberto Nogueira (PDT-MS), 1º suplente de secretário; Eduardo Cunha (MDB-RJ), presidente. Outros cinco ocuparam cargos na Procuradoria Parlamentar (duas parlamentares na Procuradoria da Mulher), um na Corregedoria e um na Ouvidoria Parlamentar. Não há registro de participação de membro da FPA na Comissão Diretora do Senado Federal (CDIR).

Em relação à agenda desta legislatura, o DIAP (2014, p. 130) elencou como prioridades da Bancada Ruralista a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/2000, que transfere para o Legislativo a decisão sobre a demarcação de terras indígenas. Cita ainda o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2351/2006, que trata da Convenção 184 da Organização Mundial do Trabalho (OIT) e dispõe sobre a adoção de normas internacionais de segurança e saúde do trabalhador e da trabalhadora rural. Além disso, o DIAP (idem) também citou a regulamentação da Emenda Constitucional 81/2013, discutida por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS) 432/2013, que expropria as propriedades urbanas ou rurais onde sejam identificados trabalhadores em situações de trabalho análogo ao escravo.

Durante a 55ª legislatura, a Bancada Ruralista registrou a migração de alguns parlamentares para o Senado Federal, ou mesmo para o Poder Executivo. Trata-se do período do segundo governo de Dilma Rousseff (PT), quando a senadora Kátia Abreu assumiu o MAPA (DIAP, 2018, p. 129). No entanto, o período foi conturbado: um golpe institucional retirou a presidenta Dilma Rousseff do Poder Executivo, através de um *impeachment* que teve apoio da FPA. Antes mesmo do golpe, a CPI Funai Incra, objeto desta tese, já tinha sido concluída, dando espaço para a CPI Funai Incra 2, concluída após o golpe.

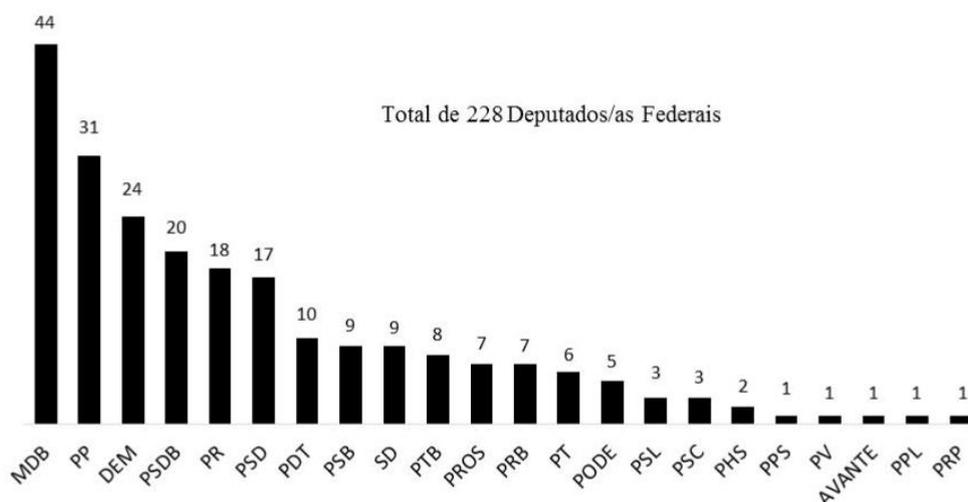
Durante o governo Temer, a Bancada Ruralista incluiu em sua agenda a aprovação da Medida Provisória 759, convertida na Lei 13465 de 2017, que alterou os mecanismos de regularização fundiária para o meio rural, diminuído a possibilidade de participação de movimentos sociais nos atos de distribuição de áreas voltadas para a reforma agrária e

aprofundado a política de distribuição de títulos a assentados rurais, em uma das políticas de caráter neoliberal mais significativas após a Reforma Agrária de Mercado, conforme detalhei no capítulo 2.

### 3.4.1 Partidos.

Na 55ª legislatura, o MDB é o partido com maior número de filiados ruralistas pela terceira vez, com 44 deputados integrantes da FPA. O PP é o segundo partido que mais arregimenta ruralistas e pela segunda legislatura seguida: foram 31 parlamentares. Partidos como o DEM e PSDB também possuem um número expressivo de ruralistas nas duas últimas legislaturas, sendo a participação de 24 e 20 deputados na legislatura aqui analisada.

**Gráfico 16: Participação Partidária na Câmara- 55ª Legislatura**

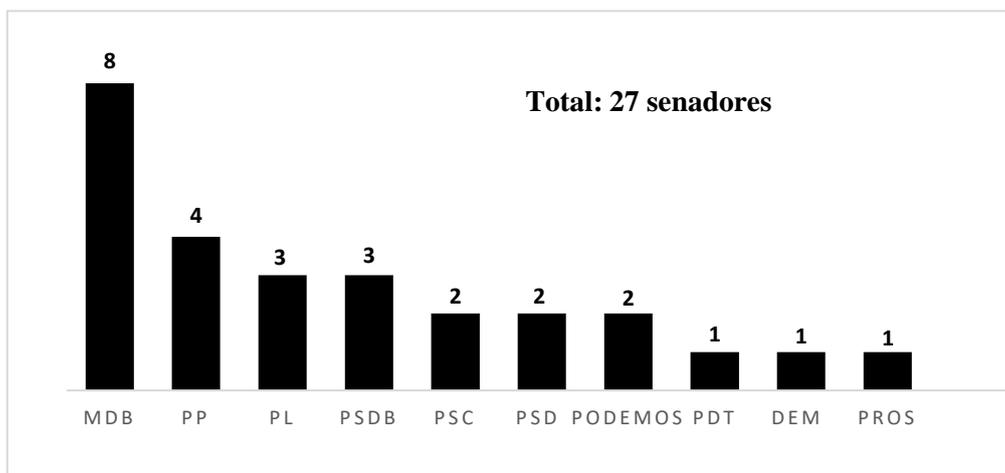


Fonte: Câmara dos Deputado, com informações das biografias dos parlamentares.

No Senado Federal, o MDB e o PP também são os partidos com mais parlamentares arregimentados para a FPA, conforme o gráfico 17. Foram oito e quatro senadores respectivamente. Tanto o PL, quanto o PSDB tinham três senadores cada um. O PSC, o PODEMOS e o PSD tinham dois senadores; já o PDT, PROS e DEM tinham um senador cada integrando a FPA.

Dentre os partidos mais alinhados às pautas dos movimentos sociais, o PC do B continua sem existir na FPA da 55ª legislatura. O PT tem a bancada reduzida à metade na Câmara Federal, com seis deputados. No Senado, o PT não arregimentou nenhum parlamentar à frente ruralista.

**Gráfico 17: Participação Partidária no Senado- 55º Legislatura**



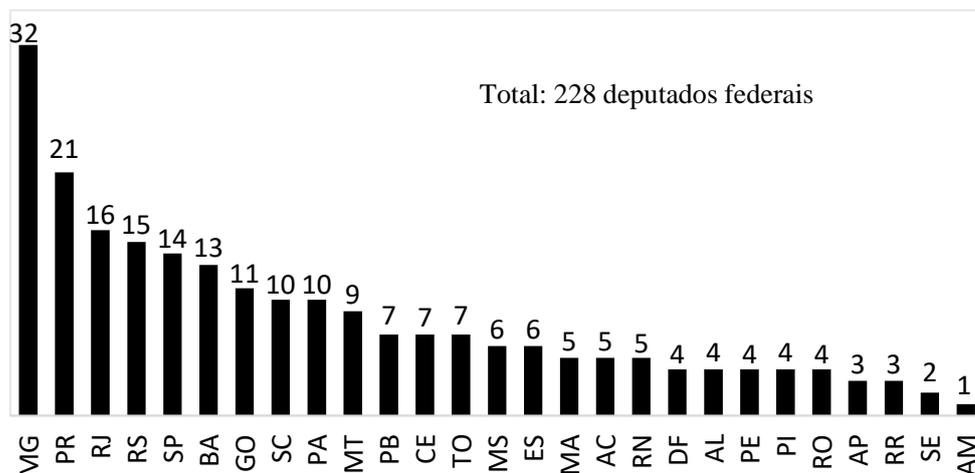
Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares.

### **3.4.2 Estados.**

Na 55ª legislatura, Minas Gerais e o Paraná são os estados que mais recrutaram membros à FPA, tal qual a legislatura anterior. Dentre os 53 deputados federais que os mineiros que têm direito, 32 se tornaram membros da FPA, um acréscimo de dez deputados em relação à legislatura anterior. Dos 30 deputados paranaenses, 21 integraram à FPA, três a mais que a 53ª legislatura.

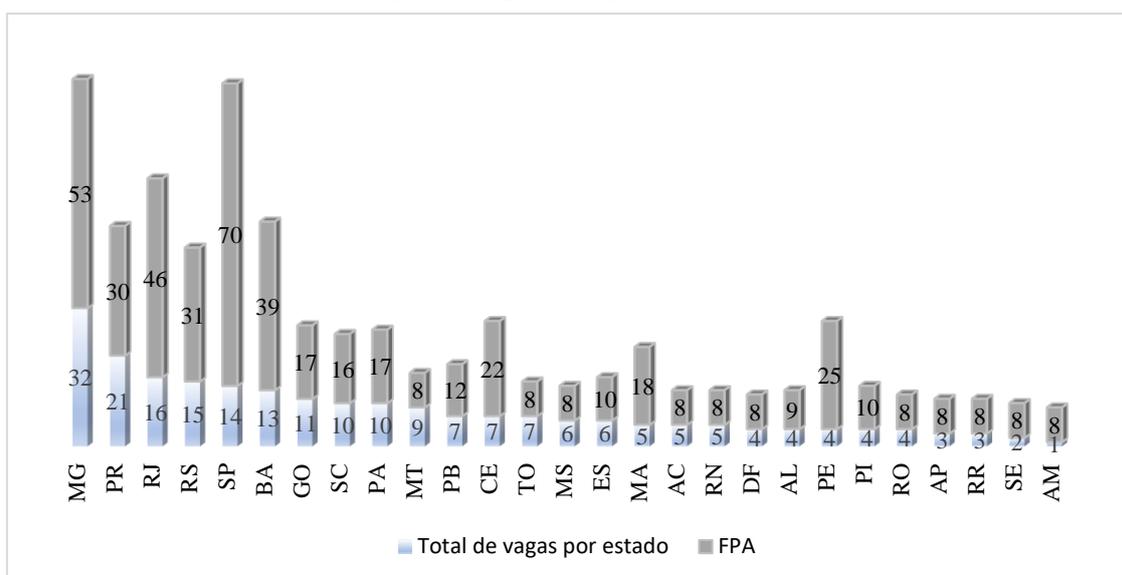
Os estados de Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Acre, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Rondônia, Santa Catarina, Goiás e Pará possuem mais da metade, ou metade de suas bancadas na FPA. O estado do Mato Grosso possui uma particularidade: nove deputados passaram pela FPA, quando o estado possui apenas oito vagas. Isto se deu, porque a contagem incluiu o deputado suplente que adentrou à Câmara depois de iniciada a legislatura. O estado do Amazonas arregimenta um deputado pela primeira vez nas três últimas legislaturas (Ver gráficos 18 e 19).

**Gráfico 18: Distribuição da FPA por estado 55ª legislatura – Câmara**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares

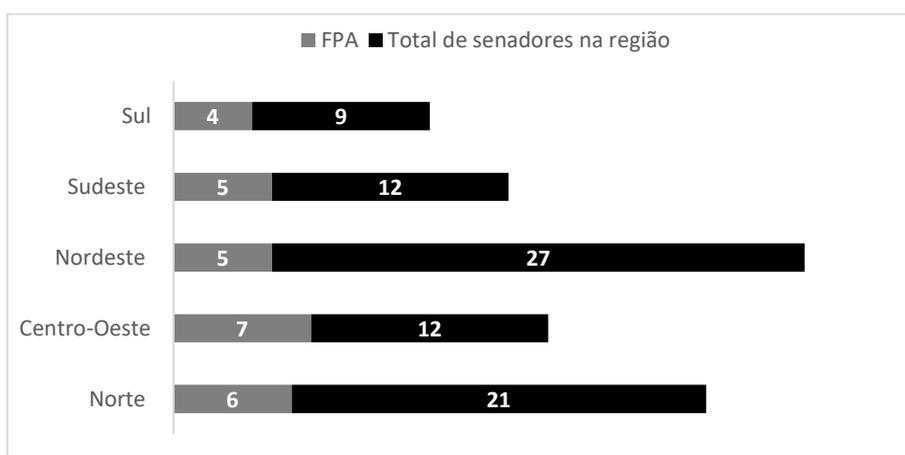
**Gráfico 19: Ruralistas x Vagas de deputados por estado - 55ª legislatura/ Câmara**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares.

O estado de Mato Grosso se destaca no Senado Federal por integrar seus três senadores à FPA. Os estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo integraram dois de seus senadores. Os estados do Pará, Roraima, Alagoas, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraíba, Distrito Federal, Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul integraram um senador cada. Deste modo, a região Sudeste volta a ter uma representação expressiva na bancada e a região Centro-Oeste possui mais da metade de seus senadores na FPA.

**Gráfico 20: Quantidade de Senadores por região x FPA - 55º Legislatura**



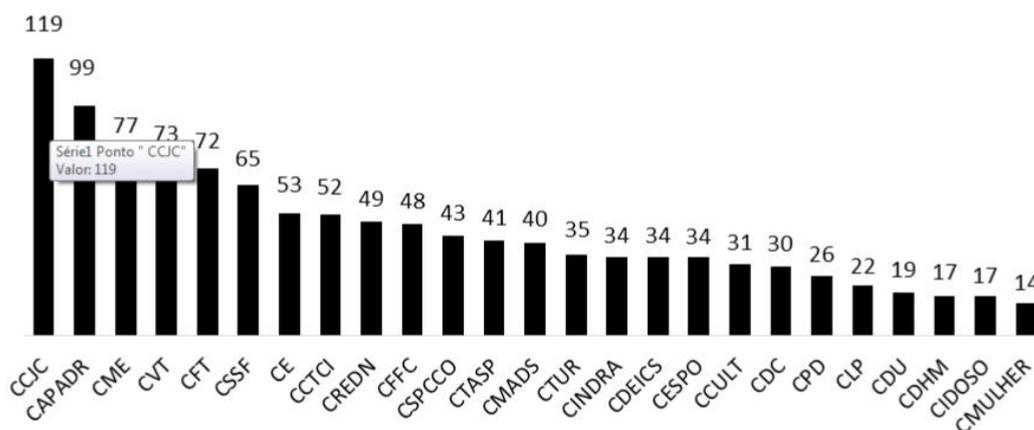
Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares

### **3.4.3 Presença em comissões permanentes.**

Na Câmara dos Deputados, repete-se a maior mobilização ruralista na CCJC, seguida da CAPADR. Nesta legislatura, percebe-se uma mudança na participação da CME, que ganha maior atenção ruralista, pois no período se teve o debate sobre o Código de Mineração. Confirmando a maior preocupação com a agenda ambiental, a bancada aumenta sua atuação na CMADS, sendo registradas 40 participações de membros da FPA, quando na legislatura anterior foram 27.

O gráfico 21 demonstra que a participação em comissões consideradas mais próximas a movimentos sociais, ou a organizações civis de trabalhadores, tais como a CDHM e a CLP são muito baixas. Nas duas últimas legislaturas analisadas, ambas as comissões tiveram entre 1% a 2% do total de participações em comissão de toda a FPA. Menor ainda é a participação ruralista nas comissões criadas pela Câmara dos Deputados na 55º legislatura: a Comissão dos Direitos da Mulher (CMULHER) e a dos direitos dos idosos (CIDOSO) só tiveram a participação de 1% da FPA.

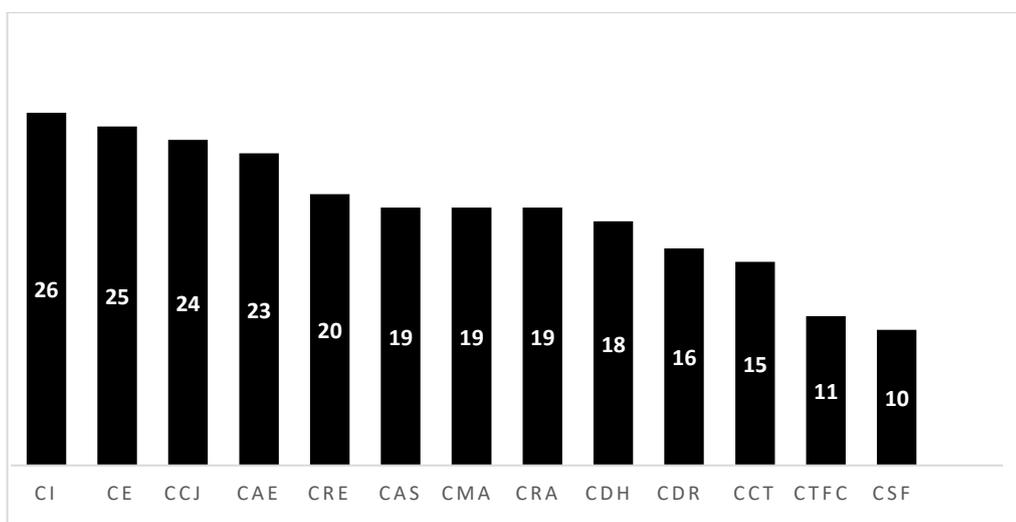
**Gráfico 21 - Participações nas Comissões Temáticas da Câmara - 55ª Legislatura**



Fonte: Câmara dos Deputados, com informações das biografias dos parlamentares.

Entre os senadores há uma constância. Nas três legislaturas é a CI que ganhou mais atenção de membros da FPA, desta vez com 26 participações. A CE e a CCJ seguem como comissões bem procuradas, conforme o gráfico 22, com participações em quantidade próxima: 25 e 24 respectivamente. Tanto a CRA, quanto a CMA tiveram a mesma quantidade de participação, com 19 registros. No Senado, a CDH inclui a pauta da legislação participativa, que na Câmara são tratadas em espaços diferentes. Visto a proporção do Senado e entre as comissões elencadas, a participação de membros da FPA é superior a comissões a exemplo, da CSF, cujo tema não é tão direto aos interesses da bancada.

**Gráfico 22: Participação da FPA em comissões temáticas do Senado- 55ª legislatura**



Fonte: Senado Federal, com informações das biografias dos parlamentares.

### **3.5 Considerações sobre a representação entre elites ruralistas e de movimentos sociais de luta por terra e território no campo político.**

O crescimento da importância e da influência da Bancada Ruralista na elaboração de políticas públicas - seja para o setor agrário e agrícola, seja na negociação de outras políticas diante do tamanho da bancada - trata-se de um processo que envolve a necessidade da representação ruralista. Isto é identificado no âmbito dos debates de organizações patronais, mas também em uma forte e histórica resistência à mecanismos de democratização do acesso à terra.

Como se pode concluir com os dados do crescimento e do aprimoramento da organização e influência da FPA, os ruralistas investiram na representação de interesses como forma de legitimação de um setor social não somente junto ao poder público, mas também junto à sociedade; uma tentativa de aglutinação de diferentes forças sociais e política em torno de objetivos comuns (Bruno, 2009, p.132). São os ruralistas que mantêm maioria numérica, hegemonia no debate e recursos financeiros suficientes para a reprodução de uma alta organização parlamentar, mediante assimetrias sociais no meio rural que permanecem e se aprofundam.

Dados do INCRA (2015) registram que entre 2010 e 2014, durante o primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, houve um aumento de concentração de terras em grandes propriedades privadas de pelo menos 2,5%. Foram seis milhões de hectares que passaram para as mãos dos grandes proprietários, uma área que é quase três vezes o estado de Sergipe. Segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, as grandes propriedades privadas saltaram de 238 milhões para 244 milhões de hectares. Durante o governo Lula, também houve aumento: em 2003, as grandes propriedades somavam 214,8 milhões hectares. Em 2010, esse número salta para 318 milhões de hectares.

Manin (2010), ao tratar sobre os governos representativos, alerta que seus fundadores não se preocuparam com uma distribuição desigual de posições de poder como resultante das eleições, uma das principais marcas do modelo de democracia representativa. Conforme o autor, a atenção foi concentrada no “igual direito ao consentimento que esse método tornava possível” (idem, p. 187). Outra característica do governo representativo, também desigualitária, foi introduzida: a de que os representantes fossem socialmente superiores que os eleitores, em termos de posição mais elevada em relação à riqueza, talento e virtude, o que foi definido pelo autor como o “princípio de distinção” a partir da análise da formação de governos representativos nos Estados Unidos, Inglaterra e França.

Não se trata, no entanto, de uma consciente subserviência entre quem é submetido às decisões e quem as produz enquanto representantes políticos. As experiências de inclusão política, principalmente de grupos subalternizados, demonstram uma maior tensão no campo político, principalmente quando está em jogo a formação da agenda política, as esferas de produção de interesses coletivos e o acesso aos meios de comunicação de massa (Miguel, 2014b, p.98).

Ao tomar o debate agrário diante de uma ampla representação dos interesses ruralistas no Parlamento, a capacidade ruralista de obter resultados favoráveis aos seus interesses é tão eficaz, quanto à capacidade de estabelecer nos processos de exclusões de temas que não são do interesse particular do grupo. Ainda no primeiro capítulo cito exemplos de políticas públicas de referência, a exemplo da Medida Provisória nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que proibiu a vistoria em imóveis que fossem alvo de ocupação realizada por movimentos sociais. Ou mesmo as CPIs objetos desta pesquisa, enquanto processos de exclusão de temas de públicos subalternos, no caso considerados antagônicos aos interesses ruralistas.

A partir desta característica que privilegia a eleição de representantes para atuar no espaço político, há a transposição para a política de vieses que são capazes de eliminar temas que vão de encontro aos interesses ruralistas, o que torna os processos, considerados democráticos, menos plurais. E neste ponto, o aspecto da desigualdade de representação na esfera pública política apresenta impactos concretos na discussão de interesses de públicos subalternos.

Mas não significa a completa falta da representação de grupos subalternos. Durante os dois governos Lula, as rotinas de protestos e ação direta, os movimentos sociais de luta pela terra estiveram envolvidos na construção de políticas de promoção da agricultura familiar e em conselhos de políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), conforme já adiantei. Essas relações são mantidas durante o governo Dilma. A desconfiança de que os conselhos pudessem reproduzir uma visão mercadológica das políticas agrárias, somada às relações intrínsecas entre PT e movimentos sociais, abriu outras portas de intersecção entre o MDA, então órgão responsável pela execução da política agrária que contemplava a reforma agrária, movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, como é o caso do MST e da CONTAG (idem, 2014).

Os trabalhadores rurais passaram a integrar na sua agenda de mobilizações o calendário agrário do Governo Federal, que inclui o lançamento dos planos safra e os anúncios de políticas agrárias e agrícolas para os trabalhadores rurais. O MDA, por sua

vez, utilizava a mobilização dos movimentos sociais de luta pela terra para fortalecer a sua política diante da coalizão partidária estabelecida pelos governos petistas que incluiu os ruralistas no mesmo espaço administrativo (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

Além disso, Abers e Von Bülow (2011) nos lembra que é possível aos movimentos sociais a inclusão de padrões adicionais de intersecção com o Estado, verificado a partir da década de 1990. Isto possibilitou a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir desta interlocução com o Estado. Para as autoras, a definição de movimentos sociais “não deve necessariamente excluir atores que estão posicionados dentro da arena estatal” (Abers e Von Bülow, 2011, p. 66).

Silva e Oliveira (2011, p.98), por sua vez, incluem ao repertório dos movimentos sociais o que chamam de trânsito institucional, caracterizado pelo “deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento”. Trata-se de uma perspectiva relacional entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado, que não necessariamente significa que as pautas dos movimentos sociais serão plenamente absorvidas pelo Estado, mas que elas estão inseridas e disputam de alguma forma esse mesmo Estado.

No entanto, discutir representações dos movimentos sociais de luta por terra e território dentro do Parlamento brasileiro significa, principalmente, o olhar para as relações entre estes movimentos e os partidos políticos. Nas democracias modernas, os partidos políticos são considerados o elo primário entre Estado e Sociedade, asseguram a representação e devem ser capazes de ser responsivos aos interesses e demandas de grupos organizados, o que impacta na estabilidade das instituições democráticas (Van Cott, 2005).

Mesmo com os debates sobre a real capacidade que os partidos políticos têm em representar um corpo social diante de uma possível crise de representação (Roberts, 2002), eles permanecem como atores centrais para articular interesses sociais, estruturar alternativas eleitorais e programáticas, recrutar candidatos para cargos públicos, conduzir a ação legislativa dentro do Estado, funções vitais para a existência de um regime democrático (idem, p.12).

A existência de movimentos sociais que organizam demandas de grupos, a proliferação de organizações não governamentais e outras formas não partidárias de

articulação de interesses de grupos não destituíram os partidos políticos do seu papel intermediador entre o Estado e a sociedade em geral. Verge (2012 p. 46, 47 e 48) traz conexões possíveis entre partidos políticos e a sociedade civil. O autor analisa o caso da Espanha, cujos partidos políticos, a partir de década de 1970 e após anos de autoritarismo, foram reestruturados, ou novos partidos foram criados a partir da consolidação de organizações sociais de base. Tais organizações atuam de acordo com a orientação do partido, ou através de militantes partidários que penetram dentro de grupos sociais pré-existentes.

Para analisar as relações entre partido político e sociedade civil na América Latina, é salutar o conceito de interpenetração, elaborado por Goldstone (2003, p.2). Ao propor o estudo das instituições políticas a partir das ações dos movimentos sociais, Goldstone (2003) mostra as permeabilidades entre as políticas institucionalizadas e as não institucionalizadas com a construção de partidos a partir de movimentos sociais, ou a influência destes movimentos em partidos, ou mesmo a atuação direta em governos. Conforme o autor, há uma interpenetração entre instituições estatais e partidos políticos com os movimentos sociais, ou seja, uma atuação que não é apenas responsiva aos movimentos, mas que pode ser também associada a eles (idem).

Segundo Goldstone, (2003, p.2-5), as interpenetrações podem ser verificadas em diversos episódios históricos, tais como o Movimento Republicano Francês no século XIX, com ativistas que também eram candidatos, ou no caso alemão em que ambientalistas se elegeram ao parlamento da Alemanha. Essa perspectiva coloca a possibilidade de ação do movimento social também através da política institucionalizada, e não somente em uma posição de confronto direto com o Estado.

É importante destacar que esta interpenetração, na teoria, mostra caminhos diferentes a depender de qual o ponto de partida da análise. No caso dos partidos políticos, verificam-se as tentativas de se criar tipologias, ou catalogar casos em que os partidos se articulam com os movimentos sociais que vão desde relações puramente clientelistas, passando por conexões em que o partido é composto por organizações sociais, ou mantém um vínculo programático. É o caso dos partidos da esquerda libertária e dos partidos verdes – chegando aos casos em que o partido é o próprio movimento (Cowell-Meyers, 2014; Van Cott, 2005, Roberts, 2002).

Já de quem analisa a partir dos movimentos sociais, esta interpenetração é próxima ao que concebe por participação em instituições políticas, principalmente tomando os casos em que movimentos sociais participam de conselhos institucionalizados, ou

estabelecem repertórios não contenciosos por ter um acesso ao Estado em determinadas conjunturas. Deste modo, o caso do PT no Brasil é, sem dúvidas, diferencial.

Conforme aponta Keck (2010), o PT nasceu da conjunção da onda de protestos do movimento operário e sindical no final da década de 1970 e do debate na esquerda brasileira sobre um novo instrumento partidário que deveria se forjar durante a transição para a democracia. O espectro da esquerda ou tinha partidos identificados com partidos de caráter populista, muitos dirigidos por elites tradicionais, ou era representado pelo Partido Comunista, que tinha alguma sustentação internacional, mas teve um breve período de legalidade no Brasil, durante a década de 1940. O PT, por sua vez, nasce com uma estrutura organizativa que mescla um conteúdo programático - que é uma síntese dos diversos agrupamentos sociais que entram na empreitada de construir o PT- com uma estrutura em que se garantia uma representação a partir de sistemas deliberativos eleitorais e uma organicidade no que tange a relação com suas bases eleitorais.

Se a gênese do PT partiu do movimento operário, tendo o sindicalista Luís Inácio da Silva (o Lula) - um dos principais líderes das greves de 1978 e 1979 - como uma das principais referências, sua base foi constituída a partir da esquerda organizada, ativistas da Igreja Católica, intelectuais, estudantes, políticos progressistas. Tratava-se, principalmente, dos que representavam categorias de trabalhadores, setores sociais marginalizados, ou que reivindicavam mais direitos para as mulheres, negros e negras, gays, lésbicas e outras identidades de gênero, a preservação ambiental etc.

Em uma questão de tempo, o partido foi capilarizado para o meio rural ainda que possuísse uma face urbana bastante consolidada. Sindicalistas de federações de trabalhadores de agricultura, muitos deles integrantes da CONTAG, integrantes da Pastoral da Terra (que em pouco tempo ajudariam a fundar o MST na região sul do Brasil) também tiveram o papel de interiorizar o PT. Neste último caso, destaca-se a animação por um partido, cujos integrantes não tinham políticos ligados ao latifúndio, ou latifundiários que estivessem disputando terra. “O cimento que agregou todos esses elementos, na medida em que alguma coisa foi capaz de fazê-lo, foi sua condição comum de exclusão da agenda política no Brasil” (Keck, 2010, p. 32).

Muitos dos militantes que viriam a organizar o MST após 1984 já eram filiados ao PT. Estas pessoas viam no novo partido uma oportunidade de massificar a bandeira da reforma agrária, não só para as instituições de poder, mas para a sociedade como um todo. Desta forma, estes militantes promoveram campanha para o partido durante as eleições presidenciais de 1989 (Branford, 2010). O programa agrário do candidato petista,

naquelas eleições, foi formulado com grandes influências de militantes do MST, alguns deles filiados ao PT.

Destaca-se a atuação da Secretaria Agrária Nacional do PT que ganhou estrutura e capacidade de ação a partir de 1987. A secretaria coordenava as relações entre o PT e as organizações sociais do campo, entre movimentos, federações e sindicatos rurais, organizações de intelectuais, como a ABRA, universidades e centros de pesquisa. No âmbito da Secretaria Agrária do PT, tiveram assentos militantes petistas e dirigentes de movimentos sociais como Avelino Ganzer (dirigente da CONTAG), João Pedro Stedile (dirigente do MST). Também tiveram assento parlamentares eleitos por movimentos sociais, tais como Luci Choinacki, Ivar Pavan e Antônio Maragon, e pessoas que trabalhavam com movimentos sociais de reforma agrária, a exemplo de Rogério Sotilli e Hamilton Pereira. Parte dos materiais e das cartilhas desta secretaria são de autoria de integrantes deste grupo. Além disso, esta secretaria foi responsável pela formulação do conteúdo político a respeito do meio rural brasileiro durante a Constituinte de 1988, cuja defesa da reforma agrária se viu refletida nos dispositivos que garantem que a propriedade da terra possua função social.

Em 2001, um ano antes das eleições que dariam a vitória presidencial a Lula, um órgão de pesquisa constituído por ele, o Instituto Cidadania<sup>46</sup>, publicou um texto em que a reforma agrária seria um elemento central no que se tornou, depois, o principal programa da primeira gestão de Lula: o Fome Zero (Cidadania, 2001, p. 36). A elaboração do I PNRA, ainda no primeiro mandato de Lula, foi elaborado por Plínio de Arruda Sampaio, intelectual petista e que foi presidente da ABRA.

Vale destacar que o PT não é o primeiro partido a manter algum tipo de interpenetração com movimentos sociais do campo. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), nas questões rurais, foi fundamental para as resoluções políticas que norteavam as organizações camponesas e muitos militantes destas organizações eram ligadas a este partido (Medeiros, 1989, p.27). Embora isoladas, algumas lutas foram travadas nesse período que vai de 1940 até Ditadura Civil-Militar. Exemplo foram as lutas de Formoso e Trombas, ao norte de Goiás, onde posseiros organizados tomaram o controle da região que sofria processo de grilagem; a luta de posseiros na região de Porecatu, no Paraná e na Baixada da Guanabara no Rio de Janeiro; a dos arrendatários do Triângulo Mineiro, dos posseiros dos vales de Itapecuru, Pindaré e Mearim, no Maranhão; dos foreiros da região

---

<sup>46</sup> Hoje, o instituto é chamado de Instituto Lula.

de Sapé, na Paraíba, a resistência de arrendatários de Santa Fé do Sul, em São Paulo, dos foreiros no limite da Zona da Mata Pernambucana; dos plantadores de cacau na Bahia. Todos esses focos contavam com militantes do PCB na organização (Medeiros, 1989, p.41).

Juntamente com essas mobilizações, foram fundadas três organizações camponesas que lutavam pela reforma agrária: a A ULTAB criada pelo PCB, em 1954; o MASTER surgiu na década de 1950 com o apoio do PTB de Leonel Brizola, cuja marca maior eram os acampamentos como forma de organização de suas ações para entrar na terra. As Ligas Camponesas, surgidas em Pernambuco em 1945, foram organizadas pelo PCB. Atuavam dentro do Código Civil que admitia associações, mas foram extintas com a ilegalidade do Partido Comunista, em 1947 (Medeiros, 1989). As Ligas Camponesas ainda foram responsáveis pela eleição de Francisco Julião, um de seus líderes em Pernambuco. Eleito pelo PSB como deputado estadual em 1954 e depois deputado federal, em 1962, Julião foi cassado e preso em 1964, com o início do regime autoritário (Medeiros, 1989).

A ilegalidade do PCB também dificultou a continuidade desses movimentos sociais. Mesmo com a redemocratização do Brasil, as relações deste partido com os movimentos sociais continuam se considerarmos que há militantes partidários comunistas que atuam em organizações camponesas. Mas, ao analisarmos os dois maiores movimentos sociais do campo brasileiro (MST e CONTAG), a interpenetração com o PT se deu de forma mais orgânica e programática que as relações estabelecidas por outros movimentos sociais e outros partidos políticos, como o PCB.

Este processo confere ao PT e aos movimentos sociais mobilizados uma relação de identidade, construída pelas relações de militância em ambos os espaços, ainda que haja disputas internas ao partido acerca das posições a serem seguidas. Em áreas temáticas, como a reforma agrária, a trajetória dos filiados ao PT, comumente ligada a algum movimento social, ou federação de trabalhadores na agricultura, facilitou que as reivindicações destes movimentos fossem assumidas pelo PT, seja no nível da solidariedade, seja no nível da formulação de posição e defesa em espaços como o Congresso Nacional. Isso também acontece com o PSOL, cuja gênese é extremamente vinculada ao próprio PT, pois se trata de uma divisão deste partido.

Com o fortalecimento da Bancada Ruralista, o Núcleo Agrário do PT na Câmara dos Deputados se configurou como a principal referência no Congresso Nacional de apoio aos movimentos sociais, como o MST, sindicatos de trabalhadores rurais, como a CONTAG, além das organizações indigenistas e quilombolas, todos com voz ativa nas

decisões a serem tomadas. A organização da bancada do PT na Câmara dos Deputados através de núcleos tem por objetivo otimizar o trabalho dos deputados petistas, de acordo com sua origem e área de atuação. Os núcleos não possuem um formato padrão de funcionamento estabelecido pela bancada do PT, mas possuem a tarefa de fomentar discussões por temas que orientam o conjunto da bancada, ainda que haja outros elementos que influenciam as decisões dos parlamentares, tais como o posicionamento do Governo e o do próprio Partido dos Trabalhadores.

O que destaca o Núcleo Agrário, um dos primeiros a serem efetivados, é a sua dinâmica que, além de reuniões periódicas, inclui a presença dos diversos movimentos sociais do campo para a construção conjunta de posicionamentos, projetos de lei e outros dispositivos legislativos que influem, ou mesmo conduzem a atuação dos parlamentares do PT, muitos deles oriundos da base destes mesmos movimentos sociais.

A formalização deste Núcleo dentro da bancada agrária do PT acontece em 1990, com a eleição de deputados camponeses<sup>47</sup>, oriundos de assentamentos de reforma agrária, ou agricultores familiares. Eles trouxeram a experiência da Secretaria Agrária do Partido para dentro da Câmara dos Deputados. “Teve por objetivo dar coesão às iniciativas dos deputados eleitos a partir das lutas rurais e estabelecer a ponte entre a ação parlamentar e o Diretório Nacional do Partido” (Pereira, 2010. p. 486).

Desta forma, o Núcleo Agrário do PT foi uma força parlamentar que se contrapôs à Bancada Ruralista dentro dos espaços de discussão do Congresso Nacional. A partir de 2003, o papel do Núcleo Agrário do PT, antes de oposição, utilizando-se da bandeira da reforma agrária, soma-se à defesa do governo petista recém-eleito. Impulsionados pela relação do PT com os movimentos sociais agrários, a eleição de deputados petistas e camponeses, ou ligados diretamente à luta camponesa, tornou-se mais frequente.

A atuação dos movimentos sociais do campo, como o MST e a CONTAG, por dentro do Núcleo Agrário do PT na Câmara é tida como natural não só por estes movimentos, como também pelos parlamentares que compõem o Núcleo. Em um primeiro momento, diante das dificuldades dos movimentos sociais de estar em Brasília, a Secretaria Agrária do PT cumpria a tarefa de organizar as reuniões com os movimentos sociais e construir uma síntese que pudesse orientar os parlamentares do PT na Câmara

---

<sup>47</sup> São eles Adão Pretto, sem-terra do Rio Grande do Sul e fundador do MST; Luci Choinacki, assentada da reforma agrária em Santa Catarina; Alcides Modesto, advogado que referenciou sua atuação na CPT da Bahia; Valdir Ganzer, pequeno agricultor originário da colonização realizada ainda na ditadura civil militar no Pará; Pedro Tonelli, pequeno agricultor do Paraná.

dos Deputados. Depois, com os movimentos sociais já com representações na Capital Federal, essa relação foi se tornando mais direta com o Parlamento.

O Núcleo Agrário do PT se consolidou como o único espaço temático para a área agrária em que os movimentos sociais possuem participação, o que é um diferencial frente ao simbolismo da disputa com a Bancada Ruralista. Trata-se de uma relação construída por causa da interpenetração entre os movimentos sociais do campo e o PT, mas fortalecida diante das trajetórias dos parlamentares componentes do Núcleo e as redes construídas com militantes tanto do PT, como dos movimentos sociais, ou mesmo de ambos. Atuam na construção da ação legislativa destes deputados e influenciar a bancada como um todo. Em muitos casos, há uma relação de identidade entre o parlamentar e o movimento social<sup>48</sup>, o que facilita a construção de confiança política para a atuação no Parlamento.

A articulação dos deputados do núcleo agrário petista foi importante nos embates relacionados à aprovação da Lei Agrária de 1993, à forte oposição ao Governo Fernando Henrique Cardoso e ao recrudescimento da violência contra os movimentos sociais do campo durante o período, tal como a regulamentação de dispositivos, como a MP 2183/2001, que alterou a Lei Agrária, dificultando o processo de vistorias de áreas para a reforma agrária. O Núcleo Agrário do PT também foi responsável pelas frentes parlamentares de apoio à reforma agrária que já surgiram no Congresso, tal como a Frente Parlamentar da Terra, em 2007, o que incluía outros partidos e parlamentares no mesmo tema, ainda que seus mandatos não tivessem uma referência agrária, ganhando força política.

Durante os governos petistas, mesmo com os obstáculos, é possível encontrar posicionamentos do Núcleo Agrário que vão de encontro a projetos enviados pelo Governo Federal. E o caso do Projeto de Lei 2016/2015, que regula o combate ao terrorismo no Brasil, proposto pelo governo Dilma. A atuação do Núcleo Agrário do PT foi em direção contrária, assumindo a posição dos movimentos sociais, como CONTAG e MST, que foram contra o projeto, ao alegar que movimentos sociais podem de ser considerados como organizações terroristas com a regulação.

---

<sup>48</sup> Na 54ª legislatura, dois deputados federais se reconheceram como membros do MST: Deputado Federal Marcon (PT-RS) e Deputado Federal Valmir Assunção (PT-BA). Na 55ª legislatura, a bancada de deputados Sem Terra foi reeleita e sua composição foi somada com a eleição do Deputado Federal João Daniel (PT-SE), que também é reconhecido como membro do MST.

Registra-se ainda que a CONTAG, uma confederação sindical cujo nascimento é anterior ao período histórico de formação do PT, possui deputados federais que foram integrantes de federações de trabalhadores e que não necessariamente são eleitos pela sigla do PT. Nomes como o deputado federal Beto Faro (PT-PA), deputado federal Bonh Gass (PT-RS) são da base da CONTAG e são integrantes do Núcleo Agrário do PT. Mas há deputados federais, a exemplo de Heitor Schuch (PSB-RS), que também possui origem nas federações que integram a Confederação. Os dirigentes da CONTAG, quando se trata de sua filiação partidária, também não tem no PT uma exclusividade, ainda que haja diretores filiados ao partido. No entanto, a Confederação participa das reuniões do Núcleo Agrário do PT, sendo espaço prioritário de articulação<sup>49</sup>, principalmente em pautas que se configuram em unidade dos movimentos sociais do campo.

A defesa das pautas oriundas de movimentos sociais de luta por terra e território dentro do Congresso Nacional teve base partidária, através de partidos que se identificavam com a esquerda e cujo histórico mantinha alguma ligação com os movimentos sociais do campo de forma programática, ou mesmo com a integração de militantes partidários na militância dos movimentos sociais. Isso fez com que parlamentares, embora sem origem do meio rural, passassem a defender a reforma agrária e a luta pela terra enquanto princípio ideológico. A defesa do território de minorias, a exemplo dos indígenas e quilombolas, ganha atenção a partir dos debates sobre demarcação e reconhecimento, bastante influenciadas pela atuação da Igreja, ou de organizações não governamentais.

### **3.6 As CPIs como campos de mobilização e disputa de vieses políticos.**

O que venho mostrar com esta tese é que há a mobilização de vieses junto a espaços institucionais, no caso o Parlamento, que definem o debate político acerca do acesso à terra e território e as políticas agrárias e tendem a dificultar, ou mesmo silenciar perspectivas antagônicas. Neste ponto, tem-se um problema ao próprio sistema democrático, visto que o pluralismo não é garantido. É onde se inserem as CPIs como arenas de debate privilegiados para a mobilização e disputa de vieses.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional já promoveu três comissões mistas de inquérito a respeito de temas especificamente agrários, ou que

---

<sup>49</sup> A que se pese o posicionamento tirado pela CONTAG em seu plano de lutas construído em novembro de 2015 de se criar um “Partido da Agricultura Familiar”. A resolução ainda não teve concretude.

envolvem entidades da sociedade civil no meio rural. O Senado Federal, sozinho, promoveu outras três comissões e Câmara Federal, por sua vez, realizou duas CPIs<sup>50</sup>. Ou seja, a instalação de CPIs não é exatamente uma novidade. Mas, somente durante o Governo Lula, surgiram as CPIs da Terra (2003), das ONGs (2007) e “do MST” (2009). Já durante o Governo Dilma Rousseff, também do PT, outras duas CPIs questionaram as políticas de reforma agrária, somadas também às políticas de demarcação do território indígena e quilombola: as CPIs Funai Inca (2015) e Funai Inca 2 (2016).

As CPIs implicam em um tipo de controle específico que o Poder Legislativo tem sobre o Poder Executivo, garantidos pela Constituição Federal de 1988, através do Artigo 58. Segundo Ferraz (1994), é inerente à função de legislar o poder concentrado de investigar, informar e acompanhar a atuação do Poder Executivo. “Nos sistemas presidencialistas, o controle entre poderes é decorrência do mecanismo de freios e contrapesos que viabiliza a concreção da cláusula parâmetro da harmonia entre poderes” (Ferraz, 1994, p.150-152).

De acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados, uma CPI, em âmbito federal, é um instrumento investigativo com poderes próprios das autoridades judiciais, onde há apuração de um fato determinado, dentro de um prazo temporal. Entende-se por fato determinado “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão” (Câmara dos Deputados, 2003, p. 66). Não é difícil encontrar exemplos de investigações em que o fato determinado foi construído a partir de alguma denúncia veiculada nos meios de comunicação.

Considerando o sistema bicameral do Congresso Nacional brasileiro, uma CPI pode ser promovida em apenas uma das casas legislativas, ou ser mista, ou seja, envolver deputados e senadores, de acordo com a sua representação partidária e de blocos – governistas, oposição, minoria. Para a instalação de uma CPI, basta o apoio e assinatura de 1/3 dos parlamentares de cada casa, se for uma comissão mista; ou 1/3 dos parlamentares de uma só casa, para uma CPI de uma só casa legislativa. Suas conclusões

---

<sup>50</sup>Comissões Mistas pós 1988: CPMI da CONAB (1991), CPMI da Terra (2003) e CPMI “do MST” (2009). Antes do período há o registro da CPMI do Endividamento Agrícola em 1983. Comissões de Inquérito do Senado Federal pós 1988: [CPI sobre Conflito de Terras \(1988\)](#), [CPI - Transgênicos \(2003\)](#), [CPI das ONGs \(2007\)](#), desconsidera-se na contagem as [CPI das ONGs \(2001\)](#) e [a CPI das ONGs \(2006\)](#) por não envolverem entidades do meio rural. Comissões de Inquérito da Câmara dos Deputados pós 1988: [CPI sobre a atuação da FUNAI \(1999\)](#), [CPI Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica \(2001\)](#). Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br), acesso em 05 de junho de 2012.

são documentos que servem de guia para a formulação ou ajuste de políticas públicas e conceitos para regulamentação de matéria relacionada (Ferraz, 1994; Sandoval, 2011; Soares, 2009).

A composição e a representação proporcional dos partidos políticos e blocos parlamentares no Congresso Nacional também são garantidas pela Constituição Brasileira de 1988 (Artigos 40 e 53). A limitação da quantidade de investigações a serem realizadas ao mesmo tempo, seja pela Câmara, pelo Senado, ou ambos, depende da regra que cada casa estabelece. Seus resultados, através da apresentação de um relatório, devem ser votados no plenário da comissão, sendo pautado o seu envio aos órgãos competentes, ou qualquer outro ente julgado necessário e conveniente para a investigação pelo Ministério Público, conforme rege as normas das casas legislativas. Também é tarefa da CPI apresentar modificações e propostas na legislação acerca do tema de investigação (Ferraz, 1994; Sandoval, 2011; Soares, 2009).

A CPI, enquanto instrumento, não é simplesmente técnico. Acima de tudo, qualquer tipo de controle parlamentar é político e objetiva resultados no mesmo âmbito.

Ainda que cumpra funções jurídicas e tenha sua atividade constitucional e regularmente disciplinada, o Parlamento é, antes de tudo, um órgão político, ao qual a Constituição reconhece a autonomia política para conseguir finalidades e utilizar procedimentos livremente escolhidos dentro do marco da própria Constituição e do Regimento. Segue daí que o Parlamento atua à base de critérios de oportunidade política avaliados por ele mesmo (Ferraz, 1994, p.154).

Enquanto um instrumento político, considero ainda as CPIs enquanto campos de disputa que, neste caso, envolvem relações entre a movimentos sociais de luta por terra e território e o Estado brasileiro – inserido em uma conjuntura de governos petistas, mas que há alguma dependência econômico do agronegócio. Segundo Bourdieu (1989), um campo é um mundo social como os outros, configurado através de relações objetivas entre posições de força, de poder de luta para transformação ou conservação de força e poder. O campo político, por sua vez, “é o campo de forças, o campo de lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em um dado momento” (Bourdieu, 1989, p. 164).

Os agentes são representações de grupos e classes dentro deste universo que concorrem de acordo com seu capital político, ou seja, seu reconhecimento simbólico. Os campos políticos se referenciam em ideologias formatadas nos setores conformados na sociedade civil. As ideologias, por sua vez, são referências para a ação nos campos de

poder, que seguem determinadas disposições socialmente constituídas, o *habitus* (Bourdieu, 1989, p.191). É no interior dos campos de poder que se travam, entre agentes sociais específicos, as lutas simbólicas pelo poder simbólico, isto é, “pelo poder de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo” (idem p.14).

Foram escolhidas como objetos desta tese a CPMI da Terra, a CPMI do MST e as duas CPIs Funai Incra, pois são as que aconteceram durante os governos petistas. De todas as CPIs objetos desta tese, apenas as CPMI da Terra e a CPI Funai Incra 2 possuem relatório votado. As demais caíram no limbo dos prazos determinados sem que nenhum encaminhamento fosse realizado oficialmente. Mas, todas elas, em maior, ou menor grau, foram campos para o embate entre parlamentares ruralistas e parlamentares com posição próxima a dos movimentos sociais de luta pela terra e território. Em duas delas, o MST e associações relacionadas ao movimento foram alvo direto das investigações: a CPMI da Terra e a CPMI do MST.

Uma CPI dá a oportunidade para que o debate ideológico, que acontece no âmbito da sociedade civil, seja transferido para dentro da sociedade política, sendo a instituição parlamentar privilegiada diante dos poderes de coerção que são consentidos pelo próprio Estado. Os parlamentares membros de CPIs detêm o poder de quebrar o sigilo fiscal e bancário de entidades e indivíduos, bem como o acesso a informações sigilosas, ainda que sob juízo do Poder Judiciário (Ferraz, 1994; Sandoval, 2011; Soares, 2009).

### **3.6.1 A CPMI da Terra (2003-2005): 43 sessões.**

A CPMI da Terra, depois da Constituinte de 1988, configura-se como o espaço mais rico de debate e onde a pesquisa pode centrar mais foco, devido ao grau de disputas ocorridas nesta CPMI. A comissão foi criada através do requerimento do Congresso Nacional nº 13, de autoria do deputado federal José Carlos Aleluia (PFL-BA), então líder do PFL na Câmara.

Do ponto de vista dos interesses ruralistas, os debates acerca do II PNRA não eram bem vistos pela bancada. Anunciado em 2003, no início do governo Lula, o plano foi uma resposta às demandas dos movimentos sociais que estavam em período de forte mobilização. O II PNRA, em sua primeira versão, previu o assentamento de um milhão de famílias em quatro anos, apossando-se de toda terra griladas e mudando os critérios pelos quais um latifúndio é considerado improdutivo. Ao fim de 2003, o Governo Lula

anunciou uma versão mais diluída, onde reduziu a previsão de famílias assentadas para 400 mil até o fim de 2006, adotando o método de destinação de latifúndios improdutivos para a reforma agrária.

O plano também trabalhou com a promoção da agricultura familiar, dedicando mais recursos ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), que subsidia créditos a pequenos agricultores; o aumento da eficiência dos assentamentos, principalmente para assistência em infraestrutura e moradia. A meta não chegou a ser cumprida e o primeiro Governo Lula findou com 381 mil famílias assentadas (Branford, 2010).

No entanto, é particular o fato motivador da CPMI. O uso de um boné do MST pelo Presidente Lula, amplamente divulgado pelos meios de comunicação, foi o estopim para que a oposição e a Bancada Ruralista mobilizassem a CPMI da Terra. Foi a aproximação pública do Presidente Lula com o MST, enquanto movimento camponês, que indignou a maioria dos parlamentares, ao ponto de ameaçar a derrubada de seu governo. “Sua excelência [Lula] jamais poderia ter colocado na cabeça o símbolo da desordem. Pode um presidente da República aceitar e demonstrar intimidade ao ponto de colocar um biscoito na boca de um líder do MST?” (Deputado Federal José Carlos Aleluia, líder do PFL, durante discurso na Câmara dos Deputados, em 02 de julho de 2003).

Originalmente formatada para durar 120 dias, a CPMI da Terra foi prorrogada por três vezes, totalizando dois anos de funcionamento. A primeira prorrogação ocorreu no dia 11 de dezembro de 2003, através do requerimento nº 35, de 2003 do Congresso Nacional (CN) de autoria do Senador Álvaro Dias (PSDB-PR) no Senado e do deputado federal Onyx Lorenzoni (PFL-RS) na Câmara, além de outros parlamentares. O prazo de conclusão de seus trabalhos foi ampliado até o dia 15 de dezembro de 2004.

A segunda prorrogação, de 09 de dezembro de 2004, sob o requerimento nº 32, de 2004 – CN, sob a mesma autoria do requerimento que possibilitou a primeira prorrogação, estendeu o prazo até 15 de junho de 2005. Já a terceira prorrogação, de 25 de maio de 2005, do Requerimento nº 4, de 2005 – CN e sob autoria do Senador Álvaro Dias (PSDB-PR), estendeu o prazo até 30 de novembro de 2005, finalizando as investigações.

Foram 43 reuniões que abrigaram audiências públicas e dez viagens para nove estados brasileiros, motivadas por conflitos agrários. Durante esta CPMI, o Parlamento ainda se deparou com pelo menos três situações de repercussão nacional e internacional:

o assassinato dos fiscais de trabalho em Unaí (MG), caso conhecido como a Chacina de Unaí; o massacre de Felisburgo e a morte da irmã missionária Dorothy Stang<sup>51</sup>.

No fim do prazo da última prorrogação, em novembro de 2005, dois relatórios foram apresentados: o do relator Deputado Federal João Alfredo (PSOL-CE) e um voto em separado do Deputado Federal Abelardo Lupion (PFL-PR), conhecido por ser um dos fundadores da UDR do Paraná e reconhecido como integrante da Bancada Ruralista. O relatório do deputado Lupion foi vencedor por 12 votos favoráveis e um voto contrário do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Os demais parlamentares contrários ao relatório saíram da sala de votação em protesto.

### **3.6.2 A CPMI do “do MST” (2009- 2011): 13 sessões.**

A edição nº 2128, do dia 02 de setembro de 2009, da Revista Veja, de circulação nacional no Brasil, trouxe em sua capa a matéria intitulada “Abrimos os cofres do MST”. O texto denunciava desvios de R\$ 60 milhões de recursos públicos destinados a entidades ligadas ao MST para a realização de serviços de georreferenciamento e outros pareceres técnicos, principalmente no estado de São Paulo. Essa matéria foi utilizada pela senadora e presidente da CNA, Kátia Abreu (DEM-TO<sup>52</sup>), para a mobilização de mais uma CPMI no Congresso Nacional.

Para o MST, tratava-se de uma resposta do Congresso Nacional às mobilizações ocorridas em agosto de 2009, quando se conseguiu que o então Presidente Lula afirmasse o compromisso de atualização dos índices de produtividade rural, o que poderia aumentar a quantidade de áreas destinadas à reforma agrária.

No entanto, a instalação da CPMI “do MST” não foi tão simples: em um primeiro momento a CPI foi inviabilizada, após um trabalho da própria base do Governo dentro do

---

<sup>51</sup>Chacina de Unaí: em 2004, três auditores fiscais do trabalho e o motorista da equipe foram alvejados na cabeça com tiros de revólver. As vítimas Eratóstenes de Almeida Gonçalves, João Batista Soares e Nelson José da Silva eram servidores do Ministério do Trabalho e Emprego. Ailton Pereira de Oliveira dirigia o veículo com os auditores. Todos vistoriavam as condições de trabalho e moradia de colhedores de feijão. Massacre de Felisburgo: em Minas Gerais, o Massacre de Felisburgo vitimou cinco trabalhadores rurais. O réu confesso do Massacre é o fazendeiro Adriano Chafik. Além de participar diretamente da ação, contratou 16 pistoleiros para atacar as 230 famílias do acampamento Terra Prometida, organizado pelo MST, na fazenda Nova Alegria. Morte da Irmã Dorothy: a missionária foi morta, em 2005, a tiros por pistoleiros, dentro do Projeto de Desenvolvimento Sustentável Esperança, em Anapú, Pará. Fonte: site do MST.

<sup>52</sup>Atualmente, a Senadora Kátia Abreu faz parte do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Mas adotaremos DEM por esta parlamentar ainda pertencer ao partido durante a CPMI “do MST”.

Congresso Nacional, somado à manifestação de intelectuais e personalidades públicas que reuniu quatro mil assinaturas<sup>53</sup> contra a instalação da Comissão.

Outra reportagem<sup>54</sup> do Jornal Nacional, da rede Globo de Televisão, transmitida no dia 05 de outubro de 2009, manifestantes do MST apareceram derrubando laranjais após uma ocupação da Fazenda Santo Henrique, da empresa Cutrale, em São Paulo. Por um lado, o INCRA e MST declararam que a área era grilada e pertencia à União, justificando desta forma a ocupação da área pelo Movimento; por outro, as imagens foram suficientes para que, desta vez, o clima na opinião pública fosse em favor da criação de mais uma CPMI.

Figura 1: Capa da revista Veja em 02 de setembro de 2009



Fonte: Revista Veja

<sup>53</sup> Ver em <http://www.mst.org.br/node/8178>, acesso em 11 de janeiro de 2017.

<sup>54</sup> O título da matéria de televisão foi “MST destrói milhares de pés de laranja em SP” (JORNAL NACIONAL, 05 de outubro de 2009).

**Figura 2: Imagem veiculada pelo do Jornal Nacional da matéria “MST destrói milhares de pés de laranja em SP”**



Fonte: Acervo do clipping da Empresa Brasil de Comunicação.

A CPMI do Campo, mas apelidada como CPMI “do MST”, foi instituída através do requerimento do Congresso Nacional nº 24, de 2009, solicitado pelos Deputados Federais Onyx Lorenzoni (DEM-RS), Ronaldo Caiado (DEM-GO), além da Senadora Kátia Abreu (DEM-TO). Prorrogada uma vez, a CPMI “do MST” durou todo o ano de 2010 com apenas 13 reuniões. Embora a relatoria tivesse apresentado o seu relato em leitura oficial dentro do primeiro prazo determinado, no dia 14 de julho de 2010, dia da votação final do relatório, a sessão não teve quórum. A Bancada Ruralista conseguiu assinaturas suficientes para prorrogar a CPMI até o dia 31 de janeiro de 2011. Durante este período, nenhuma reunião foi convocada e a CPMI findou sem relatório oficial. É importante destacar que as eleições de 2010 ocorreram com a CPMI “do MST” em funcionamento.

### **3.6.3 CPIs Funai Incra (2015 –2016) e Funai Incra 2 (2016 – 2017): 45 sessões.**

O requerimento de instituição de CPI de número 16 de 2015, de autoria do deputado federal Alceu Moreira (PMDB-RS) foi a porta de entrada para a instauração da CPI Funai Incra. Instalada apenas com a participação de deputados federais, a investigação centrou foco na atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos.

Segundo o plano de trabalho aprovado pelos parlamentares, esta CPI deveria ter atuação na atuação da Funai e do Incra, órgãos do Poder Executivo, no que se refere a)

critérios para demarcação de terras indígenas; b) critérios para a demarcação das terras remanescentes de quilombos; c) conflitos sociais e fundiários no processo de demarcação de terras indígenas e áreas remanescentes de quilombos; d) relacionamento da Funai e do Inbra com outros órgãos públicos e com organizações não governamentais (ONGs); e) apuração de denúncias de interesse do setor imobiliário na demarcação de áreas de remanescentes de quilombos.

Apesar da CPI também incluir em sua relatoria a atuação e relacionamento do Inbra com movimentos sociais de luta pela terra, esta investigação priorizou as questões indígenas e quilombolas, sendo questionadas a atuação de antropólogos/as e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e de ONGs e instituições indigenistas, a exemplo do Centro Indigenista Missionário (CIMI), do Instituto Socioambiental (ISA) e do Centro de Trabalho Indigenista (CTI). A CPI, em sua primeira versão, foi prorrogada por três vezes, totalizando 34 sessões entre audiências públicas, convocações, ou convites de autoridades públicas e integrantes de movimentos sociais. Findado o tempo oficial no dia 17 de agosto de 2016, esta investigação terminou sem relatórios votados.

No entanto, os ruralistas conseguiram emplacar uma segunda CPI, de mesmo tema, mas com nomenclatura diferente. A CPI Funai Inbra 2, instaurada sob o requerimento 26/2016, de autoria dos deputados federais, Nilson Leitão (PSDB-MT), Alceu Moreira (PMDB-RS), Valdir Colatto (PMDB-SC), Tereza Cristina (PSB-MS), Osmar Serraglio (PMDB-PR), todos integrantes da Bancada Ruralista, foi criada no dia 30 de agosto de 2016 e passou por três prorrogações, sendo finalizada no dia 25 de junho de 2017 com apenas 11 sessões. Neste caso, dois relatórios foram produzidos: um pela relatoria oficial, comandada pelo deputado federal Nilson Leitão; outro produzido de forma paralela pela bancada de parlamentares do PT e PSOL, somadas as contribuições das deputadas federais Janete Capiberibe (PSB-AP) e Eliziane Gama (PPS-MA). O relatório oficial foi o aprovado pela comissão.

A versão 2 da investigação, de acordo com o requerimento 26/2016, objetivou a investigação a) da estrutura e funcionamento da Funai; b) dos conflitos referentes à demarcação de terras indígenas; c) da assistência à saúde indígena; d) da sustentabilidade das comunidades indígenas; e) das fraudes nas demarcações e desvio de recursos públicos; f) da soberania nacional e segurança pública em terras indígenas na faixa de fronteira: tráfico, terrorismo, guerrilha etc.; g) da estrutura e funcionamento do INCRA; h) dos conflitos fundiários; i) da venda irregular de lotes destinados à reforma agrária e indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal de Contas da União j) dos desvio de

recursos destinados à assistência técnica nos assentamentos; k) dos desmatamentos ilegais, sustentabilidade e produtividade dos assentamentos.

Destaca-se na conjuntura política a proposta de emenda constitucional (PEC) 215/2000, que propõe alterar a Constituição Federal de 1988 para transferir ao Congresso a decisão final sobre a demarcação de terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação no Brasil. Atualmente, somente o Poder Executivo, por meio de seus órgãos técnicos, pode decidir sobre essas demarcações. Também é preciso destacar que, em abril de 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do acórdão 775/2016, suspendeu a concessão de benefícios do PNRA e a seleção de novos beneficiários, após uma auditoria que, segundo o órgão, identificava irregularidades no programa. Além disso, durante a CPI Funai/Incra 2, o Congresso Nacional realizou o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

No capítulo seguinte, adentro nos enquadramentos referentes às CPIs estudadas, que se configuram em vieses mobilizados por grupos antagônicos em disputas acerca das visões sobre a agricultura e os movimentos sociais de luta por terra e território.

#### **Capítulo 4: Os vieses mobilizados pelas elites ruralistas no Parlamento.**

A partir do reconhecimento da propriedade privada da terra e do agronegócio enquanto valores ruralistas dominantes, este capítulo objetiva analisar os vieses que são mobilizados pelos ruralistas sobre o direito à terra. Conforme já descrito no primeiro capítulo, no caso dos ruralistas, a mobilização de vieses no âmbito político formula e ativa sínteses que facilitam a disputa por hegemonia acerca de determinados temas. No caso do direito à terra, os vieses mobilizados correspondem a racionalidades hegemônicas que impõem aos movimentos sociais de luta por terra e território uma certa configuração do quadro das disputas de discursos e projetos políticos. Nessas disputas, os ruralistas possuem mais recursos materiais e políticos, inclusive com o Estado participando deste “pacto de poder” (Delgado, 2013).

A mobilização de determinados vieses possibilita ainda a articulação de alianças com outros atores políticos, mesmo que não sejam diretamente interessados em temas rurais ou sejam produtores rurais. No atual contexto do capitalismo mundial - da não separação do capital produtivo do capital financeiro e do próprio agronegócio, a partir de uma visão neoliberal para o setor - não há como distinguir os interesses do empresariado dos interesses dos proprietários de terra que, em muitos casos, formam um mesmo segmento do capital, ou um mesmo conjunto de atores. Com os recursos financeiros e os privilégios adquiridos em decorrência da propriedade da terra, torna-se possível ainda legitimar os vieses mobilizados em um âmbito mais geral, construindo padrões na opinião pública.

Relembrando a hipótese que orienta esta pesquisa, há, por parte das elites ruralistas, a promoção de vieses que secundarizam, invisibilizam ou rechaçam interesses antagônicos nos espaços de deliberação política e até mesmo de uma esfera pública mais ampla. Desta forma, este capítulo é dedicado à identificação dos vieses mobilizados no espaço parlamentar pelos ruralistas, em antagonismo a movimentos sociais de luta por terra e território, enquanto construções discursivas imbuídas de valores sociais e políticos. Deste modo, a opção metodológica da análise de enquadramentos é adequada para a pesquisa.

Dedico-me aqui às comissões parlamentares de inquérito (CPIs), consideradas momentos de síntese do debate acerca da estrutura fundiária do Brasil e da atuação de movimentos sociais de luta por terra e território. Elas são objetos de análise neste capítulo. Em seguida, o capítulo 5 trará uma análise complementar a esta, a do conteúdo publicado

em três jornais de circulação nacional acerca de cada comissão parlamentar, com foco em três jornais: *Folha de S. Paulo (FSP)*, *O Estado de S. Paulo (Estadão)* e *O Globo*.

A tese analisa simultaneamente como esses vieses são mobilizados na política institucional e nos meios de comunicação, tendo as CPIs como conector entre os debates nesses dois espaços. Vale destacar que a mídia é um objeto importante para se pensar na hegemonia porque “os discursos que a ‘grande imprensa’ coloca em circulação podem ser um índice de quais são as compreensões da política que se tornaram hegemônicas no campo mais amplo e heterogêneo da produção ideológica” (Biroli e Miguel, 2011, p.7).

Para as duas análises – CPIs no Congresso Nacional e jornais impressos – parti de uma pré-análise, com o objetivo de construir uma tipologia para verificação dos enquadramentos nos dois casos. O material foi lido e sua sistematização, assim como a classificação dos chamados enquadramentos dominantes, ou seja, a condensação, por meio de similitudes discursivas, da diversidade de enquadramentos encontrados, a fim de demonstrar os vieses mobilizados em uma escala maior.

Os enquadramentos dominantes, deste modo, facilitam a demonstração dos vieses mobilizados. Conforme indicado ainda na Introdução desta tese, a mobilização de vieses é identificada a partir das construções discursivas que referenciam valores dominantes capazes de influenciar as instituições políticas e suas práticas, a esfera política mais ampla e a opinião pública. Para a condensação dos enquadramentos encontrados e a obtenção dos enquadramentos dominantes, foi realizada Análises de Correspondências Simples (ACS) com o auxílio do *software* de análise estatística *Sphinx Léxica*.

A seguir, detalho o recurso ao conceito de enquadramento e a forma de organização da pesquisa nos enquadramentos dominantes para facilitar a análise.

#### **4.1 O conceito de enquadramento enquanto recurso metodológico.**

São incontáveis os estudos na Ciência Política e na Comunicação que utilizam a análise de enquadramentos. Cabe muita coisa no que se entende por enquadramento, não sendo necessariamente definições convergentes<sup>55</sup>, o que faz necessário deixar explícito com que noção de enquadramento este trabalho está operando.

Mendonça e Simões (2012) nos mostram o que chamam de “três possibilidades de operacionalização do conceito de enquadramento”. Essa abordagem vai além da

---

<sup>55</sup> Para trabalhos anteriores que revisaram o conjunto da literatura sobre a teoria dos enquadramentos, ver Campos, 2014 e Sarmiento, 2017.

centralidade das análises dos materiais midiáticos, o que oferece um suporte teórico à metodologia desta tese. Para os autores, a primeira possibilidade de pesquisa sobre enquadramento se dá por meio da “análise da situação interativa”. Esta se preocupa com a microanálise dos quadros de sentido presentes na interação social e os seus deslocamentos para dotar o mundo de sentido. São análises bastante exemplificadas nos trabalhos Erving Goffman, um dos pioneiros nos estudos acerca das análises de enquadramentos (Mendonça e Simões, 2012, p.191).

A segunda, onde se inclui a maior parte dos estudos de enquadramento de mídia com atenção ao conteúdo jornalístico e debates sobre questões coletivas, é a “análise de conteúdo discursivo”. O foco destes estudos se volta para “a percepção do modo como discursos enquadram o mundo, tornando acessíveis perspectivas específicas de interpretação da realidade” (idem, p.193).

Por fim, Mendonça e Simões (2012) mostram a terceira possibilidade, a “análise de efeito estratégico”. Este tipo de análise de enquadramento, segundo os autores (idem, p.194), toma o enquadramento a partir de um ângulo discursivo estrategicamente mobilizado por determinado ator social, de forma a produzir certos efeitos (*framing effects*). Nessa vertente, “os enquadres não são vistos como molduras de sentido compartilhadas e discursivamente mobilizadas. Elas se tornam estratégias de construção de proferimentos para gerar determinados efeitos” (idem), sendo estes quadros construídos, na maioria das vezes, ou pela “mídia”, ou pelas “elites”. Desta forma, os quadros são instrumentos utilizados para influir nos rumos da opinião pública e são diretamente ligados às intenções de quem enquadra, tornando-se parte de uma estratégia política (Reese Apud Mendonça e Simões, 2012).

Esta pesquisa lida diretamente com discursos de elites políticas e as estratégias levantadas para sobressaltar interesses específicos em detrimento de interesses antagônicos, no âmbito institucional e no debate público. Situa-se, assim, entre a análise de conteúdo discursivo e a análise de efeito estratégico. Ou seja, os enquadramentos identificados nos discursos parlamentares nas CPIs são parte de uma estratégia política dos ruralistas. Essa estratégia é construída a partir dos interesses de classe desta elite política, que são historicamente conformados, mas também atualizados frente às mudanças no projeto político para a agricultura e o Estado, advindas com o neoliberalismo.

Sendo parte de sua estratégia política, os ruralistas mobilizam quadros que sedimentam valores e princípios que disputam hegemonia com outros quadros

movilizados por setores antagônicos. É importante lembrar que os movimentos sociais de luta por terra e território possuem uma diminuta representação direta em instituições políticas, a exemplo do Parlamento, diferentemente dos ruralistas, como visto nos capítulos anteriores.

No entanto, os antagonismos também produzem discursos que são trabalhados de forma estratégica, enquanto elementos de mobilização e recurso simbólico de sujeitos coletivos. Vale destacar que, na literatura sobre movimentos sociais, a análise de enquadramento assume, também, a expansão do enquadramento, sua reconfiguração (*reframe*) e mudança e a batalha de diferentes quadros (*frame contest*). Neste caso, os movimentos sociais possuem seus próprios quadros que concorrem com os enquadramentos midiáticos (Snow e Benford, 1992; Prudêncio, 2014) e/ou oriundos de outros sujeitos, a exemplo das elites políticas.

Para fins desta tese, considerando o amplo debate sobre o conceito e as implicações de cada uma das alternativas mencionadas, adoto o conceito trabalhado por McCombs (2009) e Entman (1993), em que enquadramento fornece um contexto através do uso de “seleção, ênfase, exclusão e elaboração” (Tankard et al. Apud McCombs, 2009, p. 137), sendo definido como “uma perspectiva dominante do objeto” (McCombs, 2009, p.139), cujo papel está em “organizar o pensamento, em criar um padrão integrado que é consideravelmente maior do que a soma de suas partes” (idem, p.140), um conceito adequado para se considerar o efeito estratégico da mobilização de vieses.

Neste sentido, os enquadramentos chamam atenção para as perspectivas dominantes. Ou, como afirma Entman (1993, p.52, tradução nossa), “para enquadrar é preciso selecionar alguns aspectos da realidade apercebida e torná-los mais salientes em uma comunicação textual, de modo a promover a definição de problema específico, uma interpretação causal, avaliação moral e / ou recomendação de tratamento para o item”. O autor defende que os enquadramentos perpassam todo o processo comunicativo, estando nos textos, interlocutores e na própria cultura, sendo o “poder de enquadrar” localizado em todo o processo.

Adota-se, para a identificação dos enquadramentos, a noção de saliência, isto é, a seleção, ênfase, exclusão e elaboração de temas correlatos que possam indicar proeminências discursivas tanto em relação aos ruralistas, quanto em relação aos movimentos sociais de luta por terra e território. Deste modo, os enquadramentos “empacotam” fenômenos sociais, de acordo com noções e argumentos construídos a partir de vivências coletivas ou individuais, que no caso deste trabalho tem a ver com a

mobilização de interesses de setores distintos, de classes sociais distintas. São noções e argumentos que se mostram eficientes para o convencimento de quem recebe a informação, mas também para quem a constrói. A extração dos enquadramentos não deixa de considerar os contextos sócio-históricos; ou seja, se os quadros possuem fins estratégicos, a exemplo da mobilização de vieses que influenciam instituições políticas e até a opinião pública. Eles também são produto das relações sociais, que dialogam com premissas e valores e se manifestam a depender da interação.

Ainda como recurso metodológico para facilitação de sínteses analíticas, esta tese recorre a identificação de quadros mais amplos a partir dos resultados obtidos por meio de Análise de Correspondência Simples (ACS). O que aqui chamei de “enquadramentos dominantes” são um condensamento da variedade de enquadramentos encontrados, respeitando as coocorrências verificadas. Este recurso ajuda na compreensão de quais vieses são mobilizados, aumentando a escala dos enquadramentos de forma a encontrar similitudes discursivas, o que facilita a exposição da pesquisa e dirime ao máximo possível interferências subjetivas na análise dos enquadramentos.

Por outro lado, desde o princípio do processo de investigação das CPIs no Congresso Nacional, os meios de comunicação se configuraram como intermediários da disputa política. Como já descrevemos no capítulo 3, tanto a CPMI da Terra, quanto a do MST foram motivadas por notícias e denúncias previamente veiculadas nos meios de comunicação. Na primeira, o uso de um boné do MST pelo então presidente Lula, amplamente divulgado pela imprensa, foi o estopim para a Bancada Ruralista mobilizasse a CPMI da Terra. A CPMI do MST, por sua vez, é fruto de matérias jornalísticas que denunciaram supostos desvios de dinheiro público pelo MST a partir de convênios de ONGs.

Em sociedades repletas de conflitos de interesses, não se espera que os meios de comunicação sejam “os porta-vozes imparciais do debate político” (Miguel, 2002, p. 161), o que significa que há grupos que podem ser favorecidos, e outros que podem ser prejudicados pela forma que se gera a produção e difusão de informações. A questão é que, com a estrutura monopolizada e de caráter empresarial da mídia, processos de dominação são reproduzidos, por meio da difusão de valores, visões de mundo e projetos políticos.

A pergunta que orienta este capítulo, conforme a indagação que orienta toda a pesquisa, é quais os vieses mobilizados nas CPIs. Mas em seguida, no capítulo seguinte, a pergunta é como a imprensa se relaciona com os vieses mobilizados pelos ruralistas nas

CPIs estudadas? Dessa forma, estabelecemos as conexões entre essas dimensões – o que considero ser uma das contribuições específicas desta tese.

#### **4.2 Notas metodológicas para a análise das CPIs.**

Esta análise se volta para os debates e documentos que compuseram quatro CPIs, que funcionaram no Congresso Nacional durante o período de 2003 e 2017. As comissões em questão foram a CPMI da Terra, a CPMI do MST, CPI Funai Incra e CPI Funai Incra 2. No total, foram tratados os dados oriundos de um universo de 103 sessões de CPI, além dos relatórios oficiais e paralelos produzidos pelos parlamentares a respeito das CPIs.

A escolha destas CPIs como unidades de análise se justifica porque debateram a questão da estrutura fundiária do Brasil e a atuação de movimentos sociais de luta por terra e território, atores considerados antagonistas dos ruralistas. São campos de disputa política, em que, de forma concentrada, sintetiza-se o conjunto dos debates e disputas entre atores políticos antagônicos, considerando que no período o Poder Executivo era comandado por um partido, o PT, que mantém relações com movimentos sociais de luta por terra e território.

Nesta tese excluí a CPI das ONGs (2007-2010) do *corpus* analisado, porque não teve como objeto principal as organizações de luta por terra e território, incluindo-os em apenas duas reuniões (de um total de 33) algumas falas de parlamentares relacionadas aos convênios estabelecidos pelo Governo Federal e organizações não-governamentais vinculadas a movimentos sociais de luta pela terra. Esta CPI, que aconteceu no Senado Federal também durante os governos petistas, quebrou o sigilo bancário e telefônico da CONCRAB, da ANCA, ITAC e CEPATEC (requerimentos 257, 258, 255 e 256 da CPI das ONGs, todos de 2009 e de autoria do senador Heráclito Fortes, do DEM-PI), todas elas entidades ligadas, ou que mantinham parcerias com o MST, sem que as mesmas tivessem sido convocadas à investigação. Teve, ainda, acesso ao acervo da CPMI da Terra de forma franqueada a partir da aprovação do requerimento 196 de 2008, de autoria do senador Sérgio Guerra (PSDB-PE). É preciso reconhecer que a quebra de sigilo bancário possibilitada na CPI das ONGs influenciou na criação da CPMI do MST, que é uma das Comissões analisadas nesta tese. O quadro abaixo detalha as CPIs analisadas, com seu objetivo e período.

**Quadro 3: As CPIs da Terra, do MST, Funai Inkra e Funai Inkra 2**

<b>Comissão</b>	<b>Objetivo oficial</b>	<b>Período</b>
CPMI da Terra (mista <sup>56</sup> )  <b>45 sessões</b>	Realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores assim como os movimentos de proprietários de terras.	04/12/2003 -29/11/2005
CPMI do Campo - ou do MST (mista)  <b>13 sessões</b>	Apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas a desvios e irregularidades verificados em convênios e contratos firmados entre a União e organizações ou entidades de reforma e desenvolvimento agrários, investigar o financiamento clandestino, evasão de recursos para invasão de terras, analisar e diagnosticar a estrutura fundiária agrária brasileira e, em especial, a promoção e execução da reforma agrária.	09/12/2009 - 31/01/2011
CPI Funai/Inkra (Câmara dos Deputados)  <b>34 sessões</b>	Investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos.	11/11/2015 – 17/08/2016
CPI Funai/Inkra 2 (Câmara dos Deputados)  <b>11 sessões</b>	Investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).	18/10/2016 – 25/06/2017

Fonte: a autora, através de informações da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Operacionalizar a análise de enquadramentos foi desafiador. A primeira dificuldade foi obter uma forma de análise com a qual as subjetividades da pesquisadora fossem dirimidas o máximo possível. A primeira operação foi identificar nas 103 sessões - 4.323 páginas de transcrição por meio de notas taquigráficas - os debates que incluíam o direito à terra, a partir das perspectivas teóricas da atuação ruralista no Estado brasileiro, discutidas em capítulos anteriores. Deste modo, a coleta considerou as manifestações acerca:

---

<sup>56</sup> Quando a referência vier como “mista”, significa que a comissão teve a participação tanto de deputados federais, quanto de senadores.

- a) da estrutura agrária brasileira e suas desigualdades;
- b) dos movimentos sociais de luta por terra e território e sua atuação;
- c) das organizações não governamentais ligadas aos movimentos sociais, ou aos ruralistas e suas formas de financiamento;
- d) do protagonismo do desenvolvimento rural e da atuação do Estado no que diz respeito à democratização da terra, ou a preservação da propriedade como direito.

Identificados os discursos a partir da leitura das notas taquigráficas e destaque dos argumentos que foram mobilizados sobre direito à terra<sup>57</sup>, foi preenchida uma ficha (uma observação) no *software* para cada parlamentar que utilizou a palavra durante as sessões. Não importou à pesquisa se o parlamentar era membro ou não das CPIs, mas sim se ele/a teve direito à voz.

Com base nesses critérios, foram produzidas 436 observações referentes à CPMI da Terra; 45 observações acerca da CPMI do MST; 332 observações referentes à CPI Funai Incra; 209 observações referentes à CPI Funai Incra 2, totalizando assim 1020 observações. Cada observação corresponde a uma ficha em que foi preenchida o questionário por meio do qual alimentamos o banco de dados no *software Sphinx Léxica*:

- a) Nome do Parlamentar
- b) identificação do partido político;
- c) cargo exercido: se era deputado federal, ou senador;
- d) estado de representação;
- e) participação (ou não) na FPA;
- f) posição defendida: ruralista, movimento social de luta por terra e território, ou se mobilizou argumentos de interesse de ambos os setores;
- g) o enquadramento mobilizado.
- h) Trecho discursivo de referência

Em relação à coleta das posições, é preciso deixar nítido quais os critérios utilizados para estabelecer as diferenças, já que não se trata apenas de valências que demonstram ser contra ou a favor de determinado tema. Para esta pesquisa, a consideração do que se

---

<sup>57</sup> Parte dessas análises foram obtidas durante o mestrado acadêmico, que resultou na dissertação “Tensões e conflitos em torno da luta pela terra. Estudo das comissões parlamentares de inquérito no Brasil”, orientada pela Prof. Dra. Flávia Lessa de Barros e defendida no ano de 2012 no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília. Nesta tese, há o complemento com os dados das CPIs Funai Incra, que não tinham acontecido naquele momento.

trata de um posicionamento mais alinhado aos ruralistas, ou de um posicionamento mais alinhado aos movimentos sociais de luta por terra e território leva em conta o estudo da teoria e das características dos setores estudados, apresentado nos capítulos anteriores.

Considera-se que contêm posições ruralistas os discursos que mobilizaram traços da identidade deste setor, ou seja: objetivos de classe no que tange à abordagens para a agricultura, em especial o agronegócio; discursos acerca da competência da produção rural; discursos que tratem do valor cultural, social e prestígio construídos a partir da propriedade fundiária, ligados ao que se entende por *ethos* da propriedade (Bruno, 1997; 2009); discursos reativos à ação de setores antagônicos, principalmente no que tange a sua organização e protestos.

Como posições ligadas aos movimentos sociais de luta por terra e território, organizações não governamentais indigenistas, ou cuja atuação inclui trabalhadores/as rurais, considera-se o conteúdo de discursos que defenderam estes movimentos sociais, ou mobilizaram pautas históricas defendidas por eles. São exemplos os discursos de defesa da reforma agrária; da demarcação do território indígena como inerente aos direitos indígenas; do reconhecimento do território quilombola como mecanismo de reparação de direitos. Além disso, incluem-se os discursos que abrangem a defesa da agricultura familiar e reações frente à atuação ruralista contra movimentos sociais, ou organizações que trabalham com trabalhadores do campo, indígenas, ou comunidades quilombolas.

Além dos estudos já levantados para o suporte sócio-histórico, que foram a base para a definição da tipologia dos quadros, a pesquisa também recorreu à ACS, que facilitou a formalização dos enquadramentos extraídos do *corpus* estudado e permitiu, como se verá, indicar a relação entre eles a partir dos enquadramentos dominantes.

A ACS produz uma ilustração cartográfica das relações existentes nas categorias escolhidas para a análise, a partir de uma tabela simples, em que variáveis são cruzadas. As categorias que coocorrem em termos relativos são representadas mais próximas, enquanto as que menos coocorrem são representadas de forma mais afastada, como em um campo magnético. As definições de distâncias relativas são observadas na métrica no quiquadrado, sendo toda esta operação possibilitada pelo software *Sphinx Léxica*.

#### **4.2.1 Descrição dos dados.**

No que se refere à pesquisa com as CPIs, a unidade de análise escolhida foi o parlamentar que mobilizou o discurso. Preferi, para melhor demonstração dos resultados,

considerar os dados de todas as CPIs conjuntamente, já que o objetivo é compreender a mobilização de vieses no Congresso Nacional por meio dos debates realizados nessas CPIs – e não as comparar ou individualizar. No que se refere aos enquadramentos dominantes, os resultados de cada investigação parlamentar também são expostos conjuntamente.

Em todas as CPIs, 102 parlamentares utilizaram tempo de fala para manifestar algum argumento referente ao direito à terra. Um mesmo parlamentar pode ter falado em mais de uma CPI, desde modo, a divisão por comissão parlamentar de inquérito ficou da seguinte forma: 48 parlamentares falaram na CPMI da Terra; 20 falaram na CPMI do MST; 36 falaram na CPI Funai Incra e 25 falaram na CPI Funai Incra 2.

Da participação dos parlamentares, 86 foram de deputados federais e 15 de senadores. De todos, apenas 10 parlamentares são mulheres, sendo uma senadora (Heloísa Helena- PSOL/AL, participou da CPMI da Terra) e as demais deputadas federais, entre elas a deputada federal Tereza Cristina (PSB/DEM- MS), que participou das duas CPIs Funai Incra; e a deputada federal Kátia Abreu (PFL/DEM/MDB-TO), que participou da CPMI do MST. Ambas foram ministras da pasta da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sendo que Kátia Abreu foi ministra do governo Dilma Rousseff, entre dezembro de 2014 e maio de 2016; Tereza Cristina, até o fim da produção desta tese, ocupa o cargo de ministra do MAPA desde o início do governo de Jair Bolsonaro, iniciado no ano de 2019.

Os dados ainda mostram uma presença bastante marcante de parlamentares da região Sul do país nos debates empreendidos acerca do direito à terra, mas também de estados da região Centro Oeste e o Pará. A região Sul é fortemente marcada pelas disputas por terra, sendo berço da formação de movimentos sociais, a exemplo do MST. O estado de São Paulo, que também teve protagonismo nas CPIs, é um dos que mais arregimenta parlamentares para a Bancada Ruralista, tal como parlamentares de Minas Gerais, que também teve expressão no debate pesquisado. Mas há de se considerar o avanço do agronegócio na região Centro Oeste, além do Pará, estado que se configura expoente na denúncia de grilagem de terras, trabalho escravo e violência no campo.

Destes parlamentares acima descritos, os que representavam o estado do Rio Grande do Sul foram os que mais utilizaram a palavra durante o conjunto das CPIs, totalizando 184 observações, isto é, fichas que correspondem à análise de suas falas nas CPIs. Em seguida, o estado de São Paulo (121 observações), o estado do Paraná (107 observações) e Santa Catarina (101 observações). Depois deles MT (96); DF (81); PA

(61); CE (47); BA (33); MS (29); MA (24); MG (23); SE (21); AP (17); RO (17); AC (11); AL (11); PE (9); RJ (8); GO (7); RR (6); TO (3); PI (2); AM (1).

No que tange aos partidos e os discursos referentes ao direito à terra, foram os parlamentares do PT que mais falaram em todas as CPIs, com 367 observações de parlamentar petista. Ou seja, o uso da palavra nas CPIs foi mais concentrado em parlamentares que se opunham aos ruralistas, que não significou que o debate foi vencido por opositores. Já o PFL/DEM, PSDB e PMDB/MDB se revelaram protagonistas durante as CPIs. Conforme demonstrado no terceiro capítulo, estes partidos, nas últimas três legislaturas, estão entre os cinco que mais arregimentam parlamentares para a Bancada Ruralista, sendo que o PMDB/MDB é o que mais organiza parlamentares ruralistas nas 53<sup>o</sup>, 54<sup>o</sup> e 55<sup>o</sup> legislaturas.

Foram os parlamentares ruralistas que, através do voto dos membros das comissões, conseguiram efetivar seus pontos de vista nos relatórios que chegaram a ser votados: o da CPMI da Terra e o da CPI Funai Inkra 2. Os resultados já descritos atenderam mais aos interesses ruralistas, mesmo que alguns destes partidos compusessem a bancada de parlamentares de base governista dentro do Parlamento, a exemplo do PMDB/MDB. Com o esforço de junção de partidos - retirando o PT - a fala se concentrou em parlamentares do PFL/DEM<sup>58</sup> (141); PSDB (128); PMDB/MDB (123); PP (75); PC do B (49); PSOL (38); PPS (23); PSB (18); PTB (15); PSD (11); PDT (9); PSC (4); PV (4); PR (3); PRB (2); PL (1); Rede (1). Parlamentares sem partido no momento do discurso falaram oito vezes nas CPIs, sendo eles os deputados federais João Alfredo (1) e Alberto Fraga (6) e a senadora Heloísa Helena (1), todos durante a CPMI da Terra.

Vale observar, também, quais parlamentares foram “campeões” na quantidade de discursos relacionados ao direito à terra, individualmente. O deputado federal Nilson Leitão (PSDB-MT), com seu posicionamento alinhado aos interesses ruralistas e sendo parte da FPA, foi quem mais usou da palavra nas CPIs, tendo participado de duas CPIs, a Funai Inkra e Funai Inkra 2, nas quais foi relator.

Há deputados que acompanharam mais de uma investigação, a exemplo do deputado federal Valdir Colatto (PMDB/MDB-SC), presente tanto na CPMI da Terra, como nas duas CPIs Funai Inkra. Parlamentares de oposição aos interesses ruralistas também tiveram protagonismo no discurso, a exemplo da deputada Erika Kokay (PT-DF), que participou das duas CPIs Funai Inkra e ocupava o cargo de vice-líder do PT. Por essa

---

<sup>58</sup> Os partidos PFL e PMDB mudaram seus nomes e siglas durante o período analisado. Hoje são os Democratas (DEM) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) respectivamente.

condição, a deputada tinha mais tempo de fala disponibilizado, o que possibilitou maior oportunidade de fala.

**Tabela 1: Participação dos(as) parlamentares nas CPIs por nº de manifestações**

<b>Posição</b>	<b>Parlamentar</b>	<b>Quantidade de manifestações</b>
1	DEPUTADO NILSON LEITÃO (PSDB-MT)	82
2	DEPUTADO VALDIR COLATTO (PMDB/MDB-SC)	78
3	DEPUTADA ERIKA KOKAI (PT-DF)	68
4	DEPUTADO LUIS CARLOS HEINZE (PP-RS)	57
5	DEPUTADO ABELARDO LUPION (PFL-PR)	49
6	DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PT/PSOL-CE)	47
7	DEPUTADO JAMIL MURAD (PC do B- SP)	45
8	DEPUTADO NILTO TATTO (PT-SP)	45
9	DEPUTADO ONIX LORENZONI (PFL/DEM-RS)	41
10	DEPUTADO ADÃO PRETTO (PT-RS)	33
11	DEPUTADO ALCEU MOREIRA (MDB-RS)	25
12	DEPUTADA TEREZA CRISTINA (PSB/DEM-MS)	23
13	DEPUTADO VALMIR ASSUNÇÃO (PT-BA)	23
14	SENADOR ALVARO DIAS (PSDB- PR)	22
15	DEPUTADA ELIZIANE GAMA (PPS-MA)	20
16	SENADORA ANA JÚLIA CAREPA (PT-PA)	18
17	DEPUTADO JOÃO DANIEL (PT-SE)	17
18	DEPUTADO EDMILSON RODRIGUES (PSOL-PA)	16
19	DEPUTADA JANETE CAPIBERIBE (PSB-AP)	16
20	DEPUTADO MARCON (PT-RS)	16
21	DEPUTADA LUCI CHOINACKI (PT-SC)	15
22	SENADOR EDUARDO SUPPLY (PT-SP)	14
23	DEPUTADO ZÉ GERALDO (PT-PA)	14
24	DEPUTADO ALBERTO FRAGA (PFL/PTB/SEM PARTIDO-DF)	13
25	DEPUTADO OSMAR SERRAGLIO (PP/PR)	13
26	DEPUTADO ANSELMO DE JESUS (PT-RO)	11

Fonte: a autora, a partir das informações nas notas taquigráficas da CPIs

Observação 1: A tabela considera os parlamentares que tiveram mais de dez manifestações em um total de 102 parlamentares.

Observação 2: Todos os Deputados são federais.

Os dados mais gerais informam que no conjunto das CPIs, a Câmara dos Deputados teve maior protagonismo. Vale lembrar que tanto a Bancada Ruralista é mais organizada entre os deputados federais, como também há uma maior variedade de deputados federais com base oriunda de movimentos sociais de luta por terra e território, inclusive com organização partidária definida; é o caso do Núcleo Agrário do PT na Câmara.

Em relação às posições manifestadas pelos parlamentares, as observações coletaram informações acerca do discurso que podiam ser de posição ruralista, de posição dos movimentos sociais/ONG. No caso das CPMI do MST e das duas CPIs Funai Incra,

é possível ainda determinar se o parlamentar fazia, ou não, parte da FPA, o que pode indicar uma influência das posições ruralistas. A tabela a seguir mostra como cada parlamentar se comportou de acordo com a posição adotada.

**Tabela 2: Parlamentar x posição adotada – por quantidade de observações em todas as CPIs**

PARLAMENTAR	DEFENDE POSIÇÃO RURALISTA	DEFENDE POSIÇÃO MOVIMENTO SOCIAL/ONG	EM QUAL CPI?	ERA DA FPA?
DEPUTADO NILSON LEITÃO (PSDB-MT)	82	0	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	SIM
DEPUTADO VALDIR COLATTO (PMDB/MDB-SC)	77	0	CPMI do MST, CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	SIM
DEPUTADA ERIKA KOKAI (PT-DF)	0	68	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
DEPUTADO LUIS CARLOS HEINZE (PP-RS)	57	0	CPMI da Terra, CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	SIM – para as CPIs Funai Incra e Funai Incra -2
DEPUTADO ABELARDO LUPION (PFL-PR)	49	0	CPMI da Terra	-
DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PT/PSOL-CE)	0	47	CPMI da Terra	-
DEPUTADO JAMIL MURAD (PC do B- SP)	1	44	CPMI da Terra	-
DEPUTADO NILTO TATTO (PT-SP)	1	45	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
DEPUTADO ONIX LORENZONI (PFL/DEM-RS)	40	2	CPMI da Terra, CPMI do MST	SIM – para CPMI do MST
DEPUTADO ADÃO PRETTO (PT-RS)	0	33	CPMI da Terra	-
DEPUTADO ALCEU MOREIRA (MDB-RS)	25	0	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	SIM
DEPUTADA TEREZA CRISTINA (PSB/DEM-MS)	23	0	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	SIM
DEPUTADO VALMIR ASSUNÇÃO (PT-BA)	0	23	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
SENADOR ALVARO DIAS (PSDB- PR)	18	6	CPMI da Terra	-
DEPUTADA ELIZIANE GAMA (PPS-MA)	0	20	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
SENADORA ANA JÚLIA CAREPA (PT-PA)	1	18	CPMI da Terra	-
DEPUTADO JOÃO DANIEL (PT-SE)	0	17	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
DEPUTADO EDMILSON RODRIGUES (PSOL-PA)	0	16	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
DEPUTADA JANETE CAPIBERIBE (PSB-AP)	0	16	CPMI do MST, CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
DEPUTADO MARCON (PT-RS)	0	16	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	NÃO
DEPUTADA LUCI CHOINACKI (PT-SC)	0	15	CPMI da Terra	-
SENADOR EDUARDO SUPPLY (PT-SP)	0	14	CPMI da Terra e CPMI do MST	NÃO- para CPMI do MST
DEPUTADO ZÉ GERALDO (PT-PA)	0	14	CPMI da Terra	-
DEPUTADO ALBERTO FRAGA (PFL/PTB/SEM PARTIDO-DF)	13	0	CPMI da Terra	-
DEPUTADO OSMAR SERRAGLIO (PP/PR)	13	0	CPI Funai Incra e CPI Funai Incra -2	SIM
DEPUTADO ANSELMO DE JESUS (PT-RO)	0	11	CPMI da Terra	-

Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Observação 1: A tabela considera os parlamentares que tiveram mais de dez manifestações.

Durante a CPMI da Terra não foi possível saber se o parlamentar fazia parte, ou não, da FPA, considerando que não há registro formal da bancada no período. No entanto, considerando as características da Bancada Ruralista, é possível supor que alguns parlamentares, se não eram membros, apoiavam-se nela para suas falas. Isto porque mais de 50% das observações coletadas destes parlamentares, quando não todas, trouxeram posições ruralistas.

É o caso dos deputados federais Abelardo Lupion (PFL-PR), Onix Lorenzoni (PFL-RS), Luís Carlos Heinze (PP-RS), Alberto Fraga (PFL/PTB/SEM PARTIDO-DF), Max Rosenmann (PMDB-PR), Ronaldo Caiado (PFL-GO), Kátia Abreu (PFL-TO), Leonardo Vilela (PP-GO), Rodolfo Pereira (PDT-RR), Romeu Tuma (PFL-SP), Sebastião Madeira (PSDB-MA); e dos senadores Álvaro Dias (PFL-PR), Sérgio Guerra (PSDB-PE), Jonas Pinheiro (PFL-MT), Juvêncio da Fonseca (PDT-MS) e Flexa Ribeiro (PSDB-PA). Destes citados, os que apresentaram posição exclusivamente ruralista durante a CPMI da Terra foram os deputados federais Abelardo Lupion, Luís Carlos Heinze, Alberto Fraga, Ronaldo Caiado, Kátia Abreu, Leonardo Vilela, Romeu Tuma e Sebastião Madeira. Além dos senadores Sérgio Guerra, Jonas Pinheiro e Juvêncio da Fonseca.

Nas CPIs do MST, Funai Incra e Funai Incra 2, os parlamentares integrantes da FPA mobilizaram argumentos em defesa dos interesses ruralistas. Os deputados federais Ernandes Amorim (PTB-MT), Eduardo Bolsonaro (PSC-SP), Alfredo Kaefer (PSDB-SP) e Capitão Augusto (PL-SP) e o Senador Mão Santa (PSC-PI) manifestaram posições ruralistas, mesmo sem pertencer à FPA.

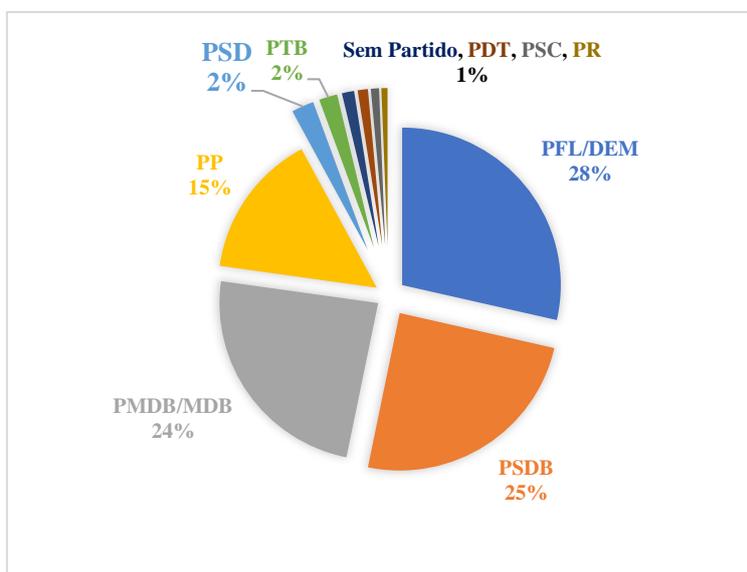
Outros destaques são importantes a partir dos dados da tabela 2. O deputado federal Heitor Schuch (PSB-RS), apesar de integrar a FPA, teve apenas uma observação coletada, oriunda da CPI Funai Incra. Na ocasião, o deputado fez a defesa da legitimidade da CONTAG e o seu integrante, Aristides Veras, que foi inquirido na investigação. O deputado Paulo Teixeira (PT-SP) também integrou a FPA durante a CPMI do MST, mas todas as observações coletadas tiveram posições de defesa dos movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs. O deputado Assis do Couto (PDT-PR) participou da CPI Funai Incra 2 e integrava a lista de integrantes da FPA à época. Em suas três participações, uma teve posição alinhada aos argumentos ruralistas e outras duas alinhadas aos movimentos sociais de luta pela terra e território.

Considerando novamente todas as CPIs, dez parlamentares manifestaram posições consideradas ambivalentes durante a fala coletada na observação. Isso não significa neutralidade de posição, mas sim que o discurso mobilizou tanto argumentos alinhados

aos ruralistas, quanto aos movimentos sociais. O deputado federal Nilto Tatto (PT-SP) e o deputado federal Jamil Murad (PC do B), apesar da identificação de uma observação ambivalente para cada um, ambos orientaram a atuação alinhados à posição de movimentos sociais de luta pela terra e território/ONGs. O deputado Nilto Tatto participou das duas CPIs Funai Incra e o deputado Jamil Murad participou da CPMI da Terra. Do lado inverso, o deputado Onix Lorenzoni (PFL/DEM-RS), que participou das CPMIs da Terra e MST, manteve sua atuação alinhada à posição ruralista, ainda que tenha o registro de uma observação ambivalente.

No que tange aos partidos, o PFL/DEM é o que mais possui parlamentares que fizeram a defesa de uma posição ruralista, com 138 manifestações (28%). Em seguida, o PSDB, com 120 (24%) manifestações e o PMDB/MDB com 116 manifestações (24%). O PP aparece em quarto lugar, com 73 manifestações (15%). Nenhum parlamentar dos partidos PT, PC do B, PSOL, PV, PSB e REDE fizeram falas exclusivamente com posições ruralistas. O gráfico a seguir mostra como se deu a divisão a partir das posições coletadas nas observações, retirando as posições ambivalentes.

**Gráfico 23: Partido x defesa da posição ruralista, por % de manifestações**



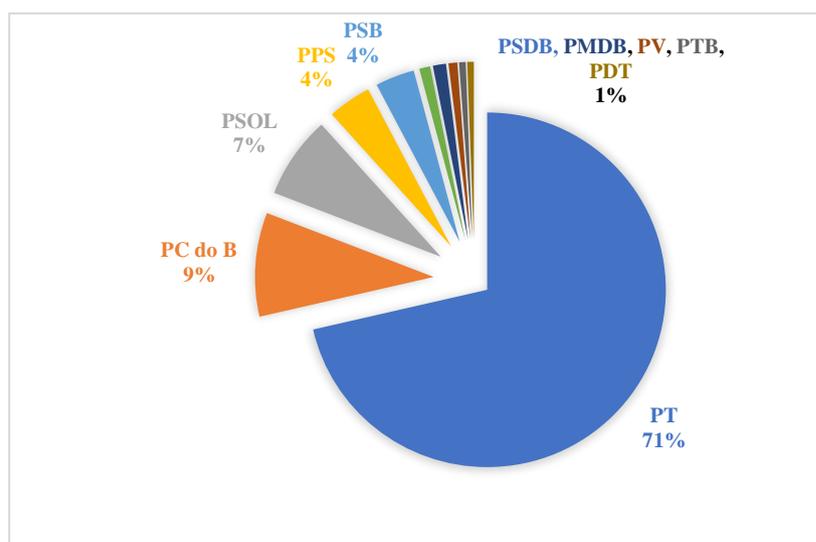
Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Observação 1: Por ordem de número de manifestação: PFL/DEM (138); PSDB (120); PMDB/MDB (116); PP (72); PSD (11); PTB (9); Sem Partido (6); PDT (5); PSC (4); PR (3); PPS e PTB (2); PL (1).

Observação 2: a tabela não considera quem não adquiriu ao menos 1% do total de manifestações.

Em relação à defesa da posição de movimentos sociais/ONGs, os parlamentares do PT são os que mais manifestaram posições ligadas aos movimentos sociais/ONGs, com 362 manifestações (74%). Em seguida, o PC do B com 48 manifestações e o PSOL com 38 manifestações. Parlamentares do PMDB, antes do partido ter mudado de nome para MDB, manifestaram-se por seis vezes em favor de movimentos sociais/ONGs. A única vez em que um parlamentar do então PFL manifestou posição ligada aos movimentos sociais/ONGs foi durante a 4ª sessão da CPMI da Terra. Na ocasião, o deputado federal Onix Lorenzoni, do Rio Grande do Sul, descreveu gráficos que mostravam a redução de conflitos agrários em áreas de assentamentos rurais. Entre os partidos que não tiveram parlamentares com esta posição estão o PR, PRB, PL, PSC, PSD, DEM e MDB - os dois últimos considerando a troca de nomes dos partidos.

**Gráfico 24: Partido x defesa da posição movimentos sociais/ONGs, por % de manifestações**



Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Observação 1: Por ordem de número de manifestação: PT (362); PC do B (48); PSOL (38); PPS (20); PSB (18); PSDB (5) PMDB (6); PV (4); PTB e PDT (3); PP (2); Sem Partido (2); PFL e Rede (1).

Observação 2: a tabela não considera quem não adquiriu ao menos 1% do total de manifestações.

#### **4.2.2 Formalização dos enquadramentos e dos enquadramentos dominantes.**

A pré-análise para definição da tipologia de enquadramentos resultou em 25 tipos de enquadramentos sobre o tema do direito à terra. Estes enquadramentos podiam ser mobilizados mais de uma vez pelos parlamentares, seja em uma mesma sessão, seja em sessões diferentes. Ainda que o critério de saliência e ênfase fosse utilizado a cada

intervenção do parlamentar, é possível encontrar casos em que diversos quadros são mobilizados em uma só intervenção, principalmente se o tempo dado à fala for longo, o que acontece com parlamentares que assumem a liderança partidária, são responsáveis pela relatoria das investigações ou as presidem. Desta forma, cada discurso pode conter mais de um quadro, quando não foi possível indicar apenas uma saliência dominante.

**Tabela 3: Enquadramentos encontrados nas CPIs da Terra, MST, Funai Incra e Funai Incra 2.**

01. Movimento Social/ONG promove violência
02. Invasão de terra é crime
03. Dinheiro Público financia movimento social/ONG
04. ONG financia movimento social
05. Propriedade da terra é direito
06. Produtores Rurais sustentam o país
07. A propriedade da terra tem que cumprir sua função social
08. Proprietários de terra promovem ilegalidades contra sem-terra/índios/quilombolas
09. As organizações ruralistas são legais e legítimas
10. Antagônicos cometem ilegalidades
11. Ruralistas criminalizam seus antagônicos
12. A estrutura fundiária brasileira é desigual
13. No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar
14. A reforma agrária/demarcação de território gera desenvolvimento
15. A reforma agrária/demarcação de território não trouxe desenvolvimento
16. O Estado possui entraves à política agrária
17. O Estado é violento com produtores rurais
18. Grilagem de terra é crime
19. Ruralistas querem retirar direitos de antagônicos
20. Desigualdades sociais geram demanda por reforma agrária, ou demarcação de território
21. A agricultura familiar gera desenvolvimento
22. Movimentos sociais possuem legitimidade
23. As ocupações são formas legítimas de pressão social
24. O agronegócio não traz desenvolvimento
25. Terra não resolve o problema de indígenas, ou descendentes de quilombos

Fonte: a autora

Durante a análise, observa-se que há enquadramentos que são utilizados tanto por ruralistas, quanto por antagônicos. No entanto, há interesses diferentes em disputa. O que possibilita a compreensão da diferença são os argumentos mobilizados, a partir de posições construídas por processos sócio-históricos, sejam dos ruralistas, sejam dos movimentos sociais de luta por terra e território e suas relações com partidos políticos. São os casos dos enquadramentos *Dinheiro Público financia movimento social/ONG* (n°3), *Antagônicos cometem ilegalidades* (n°10), *No Brasil, há espaço tanto para o*

*agronegócio quanto para a agricultura familiar (nº13) e O Estado possui entraves à política agrária (nº16).*

No caso do enquadramento *Dinheiro Público financia movimento social/ONG (nº3)*, verifica-se um uso majoritário por parlamentares de posição ruralista em argumentos que trazem denúncias do uso do dinheiro obtido em convênios públicos que, segundo estes parlamentares, financia movimento social em ocupações, projetos, escolas. Do uso contrário e em menor frequência, há a denúncia do uso de verbas públicas no financiamento de organizações patronais, exemplo da CNA, ou sindicatos patronais. A seguir, apresento exemplos de como este enquadramento foi mobilizado em posições diferentes e conflitivas.

- **Posição ruralista:** “A mesma análise feita em relação à CONCRAB eu fiz para a ANCA; ou seja, há uma incrível coincidência em que o maior volume de liberação de convênios se dá no mês de novembro, no mês de dezembro, no mês de janeiro e no mês de fevereiro. E essa incrível coincidência, quando cruzado. Então, o maior volume de recursos entra nesse período. Quando isso se cruza com as manifestações do MST, segundo dados da CPT, que é a Comissão Pastoral da Terra, fica bastante claro que há um volume, uma correlação que estatisticamente será significativa, se nós conseguirmos provar, entre o volume de recursos que entidades como a ANCA, CONCRAB e ITAC recebem, entre o final do último quadrimestre e o início do primeiro quadrimestre de cada ano, e o maior volume de ações do MST que estão concentradas, para ser bem preciso, nos cinco primeiros meses do ano. É um volume grande. (Deputado Federal Onix Lorenzoni DEM-RS, 7º sessão da CPMI do MST, em 15 de abril de 2004).
- **Posição Movimentos Sociais:** “Também queria dizer, Sr. Presidente, que ontem foram trituradas aqui a Concrab, a Anca, essas cooperativas, e que até agora não há uma prova de desvio de recurso. Se os companheiros, ontem, mantiveram o direito constitucional de não responder perguntas, não há nenhum problema. Esse é um direito deles e será prestada conta, cheque por cheque, desses que foram perguntados ontem. Até muitos deles já haviam explicado, já haviam dado resposta a muitas perguntas que foram feitas. E na prestação de contas isso vai vir legalmente, sem nenhum desvio. Podem ficar tranquilos que ali não há problemas de desvio de recurso. Agora, a SESCOOP, a cooperativa dos grandes, essa sim, tem desvio. Temos aqui um documento de que ela já desviou... Aqui informam 144 milhões de recursos públicos que foram desviados. Inclusive, hoje tenho uma audiência com o Ministro da Justiça para tratar do caso da Copalma, do Rio Grande do Sul, uma cooperativa ligada à OCB, que desviou bilhões de recursos públicos. Os agricultores haviam depositado, e agora ela não tem produto nem dinheiro para pagar aos agricultores. Esses, sim, são casos concretos em que existem desvios de recursos públicos. Não são como a Anca e a Concrab, que trabalham com honestidade” Deputado Federal Adão Pretto PT-RS, 39º sessão da CPMI da Terra, em 01 de junho de 2005).

O enquadramento *Antagônicos cometem ilegalidades (nº10)* também é majoritariamente utilizado por parlamentares ruralistas. Há a denúncia de ilegalidades cometidas por antagônicos, sendo mais comuns o questionamento do não registro formal (CNPJ) de movimentos sociais frente ao poder público; do uso de recurso internacional para financiamento de ações de movimentos sociais, ou ONGs; ou denúncias do que entendem por corrupção com o dinheiro público. Do lado contrário, e em menor frequência, há a denúncia de ilegalidades cometidas por organizações ruralistas, principalmente com o dinheiro público. Abaixo, exemplos de como o enquadramento foi mobilizado em posições diferentes.

- **Posição Ruralista:** “Então, há toda essa conivência, vamos dizer assim, do Governo, quanto ao não respeito das leis neste País. V.Sa. colocou aqui: “A seleção é feita dentro do acampamento”. Somente gostaria que o senhor dissesse claramente quais são as entidades sociais. O MST não sei se é uma sociedade, mas é ilegal, porque não existe, não tem CNPJ, não tem nada, não tem representante. Então, não é uma entidade social, é um bando, é uma quadrilha. Essa seleção é feita por entidades particulares, que não respeitam lista, que não têm recurso para se defenderem, são impedidas de entrar, vendem de lotes sem presença”. (Deputado Federal Valdir Colatto MDB/SC 22º sessão da CPI Funai Incra em 12 de abril de 2016)
- **Posição Movimento Social:** “Provocado pelo sempre atento Senador Arthur Virgílio, procurei o acórdão do Tribunal de Contas da União a respeito de uma denúncia de irregularidades praticadas pelo Senar do Rio Grande do Sul, onde houve a utilização desses recursos pela Federação de Agricultores do Rio Grande do Sul, a Fasal, do Sr. Carlos Sperotto. (...) Há claramente um desvio de finalidade e um desvio de recursos dessa entidade que deveria estar voltada para a formação técnica de agricultores, e que utilizou esses recursos para manifestações políticas, inclusive para reformar a sua própria sede. (...) Não vejo isso, Senador Arthur Virgílio e Senador Sérgio Guerra, como uma barganha, de maneira alguma, mas como uma isonomia, como a atitude de uma CPMI que vai investigar tudo: o MST e a UDR, as entidades ligadas ao MST, mas também as entidades ligadas ao aspecto patronal” (Deputado Federal João Alfredo PT-CE, 16º sessão da CPMI da Terra, em 15 de junho de 2004).

Em relação aos enquadramentos de uso mais equilibrado estão o *No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar (nº 13)* e o enquadramento *O Estado possui entraves à política agrária (nº 16)*. O primeiro, que trata da defesa da possibilidade de harmonização de dois modelos diferentes de agricultura, podendo dirimir conflitos, foi utilizado apenas por nove parlamentares. O segundo foi o enquadramento mais mobilizado no conjunto das investigações, mas especialmente concentrados nas duas CPIs Funai Incra.

Ainda com o enquadramento *O Estado possui entraves à política agrária (nº 16)*, há diferença de como ele é mobilizado a depender da posição do parlamentar. Do lado ruralista, a denúncia da falta de transparência na execução de políticas públicas, o que inclui: falta de debate com proprietários de terra, promoção de laudos fraudulentos de antropólogos no caso das demarcações de territórios indígenas e reconhecimento de áreas quilombolas, descumprimento do direito de propriedade ou falta de comprometimento dos governos do PT. Denúncia da não titulação em áreas de reforma agrária e que órgãos públicos transferem competências a movimentos sociais, ou ONGs na gestão da reforma agrária e reconhecimento/demarcação de territórios.

Do lado antagônico, a cobrança da realização da reforma agrária pelo Estado e da demarcação/reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas. Denúncia de problemas estruturais nos órgãos públicos, problemas com legislações não aprovadas e com a atuação do Poder Judiciário, o que inclui a grilagem e a impunidade frente a conflitos por terra e território. Ou seja, as disputas pelo papel do Estado para a promoção da reforma agrária, demarcação do território indígena e reconhecimento do território quilombola estiveram mais presentes nas CPIs Funai Inkra.

Ao focar nos dados por CPI, é possível destacar, conforme a tabela abaixo, quais enquadramentos foram mais utilizados em cada uma delas. Observa-se que nas CPMI da Terra e CPI Funai Inkra 2, o enquadramento *Ruralistas criminalizam seus antagônicos (nº 11)*, que trata da denúncia a respeito de intenções de criminalização dos movimentos sociais de luta por terra e território, foi o mais identificado.

Já na CPMI do MST, o enquadramento *ONG financia movimento social (nº 4)*, que trata da denúncia do financiamento de movimentos sociais por organizações não governamentais, foi o mais mobilizado. Na CPI Funai Inkra, por sua vez, o enquadramento *O Estado possui entraves à política agrária (nº 16)*, que trata das disputas acerca do papel do Estado, foi o mais utilizado pelos parlamentares.

**Tabela 4: Enquadramento x quantidade de vezes em que é mobilizado por parlamentares nas CPIs.**

ENQUADRAMENTO/CPI	TERRA	MST	FUNAI-INCRA	FUNAI-INCRA-2	TOTAL DE OBSERVAÇÕES
O Estado possui entraves à política agrária - n°16	2	6	35	21	244
Ruralistas criminalizam seus antagonistas -n°11	20	3	16	112	200
Antagônicos cometem ilegalidades -n°10	1	4	1	2	175
Proprietários de terra promovem ilegalidades contra sem-terra/índios/quilombolas - n°08	20	2	21	1	128
Ruralistas querem retirar direitos de antagonistas - n°19	11	5	10	4	107
Produtores rurais sustentam o país -n°06	2	1	1	4	95
Movimento social/ONG promove violência-n°01	1	7	1	2	74
Propriedade da terra é direito -n°05	3	1	18	6	62
Movimentos sociais possuem legitimidade -n°22	14	3	1	13	61
Dinheiro Público financia movimento social/ONG - n°03	2	21	9	1	58
A reforma agrária/demarcação de território gera desenvolvimento-n°14	9	11	6	9	49
A reforma agrária/demarcação de território não trouxe desenvolvimento -n°15	8	1	15	1	46
Invasão de terra é crime-n°02	3	1	5	1	38
Grilagem de terra é crime - n°18	14	2	11	1	33
ONG financia movimento social -n°04	1	29	2	7	33
O Estado é violento com produtores rurais -n°17	4	2	6	1	30
A estrutura fundiária brasileira é desigual -n°12	4	1	4	1	22
Terra não resolve o problema de indígenas, ou descendentes de quilombos - n°25	7	1	24	4	16
As organizações ruralistas são legais e legítimas -n°09	12	1	5	4	15

A agricultura familiar gera desenvolvimento -n°21	1	1	1	3	12
O agronegócio não traz desenvolvimento -n°24	1	1	2	3	12
A propriedade da terra tem que cumprir sua função social -n°07	3	1	4	1	11
No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar -n°13	1	7	2	2	9
Desigualdades sociais geral demanda por reforma agrária, ou demarcação de território-n°20	2	1	1	2	7
As ocupações são formas legítimas de pressão social -n°23	2	1	1	1	2

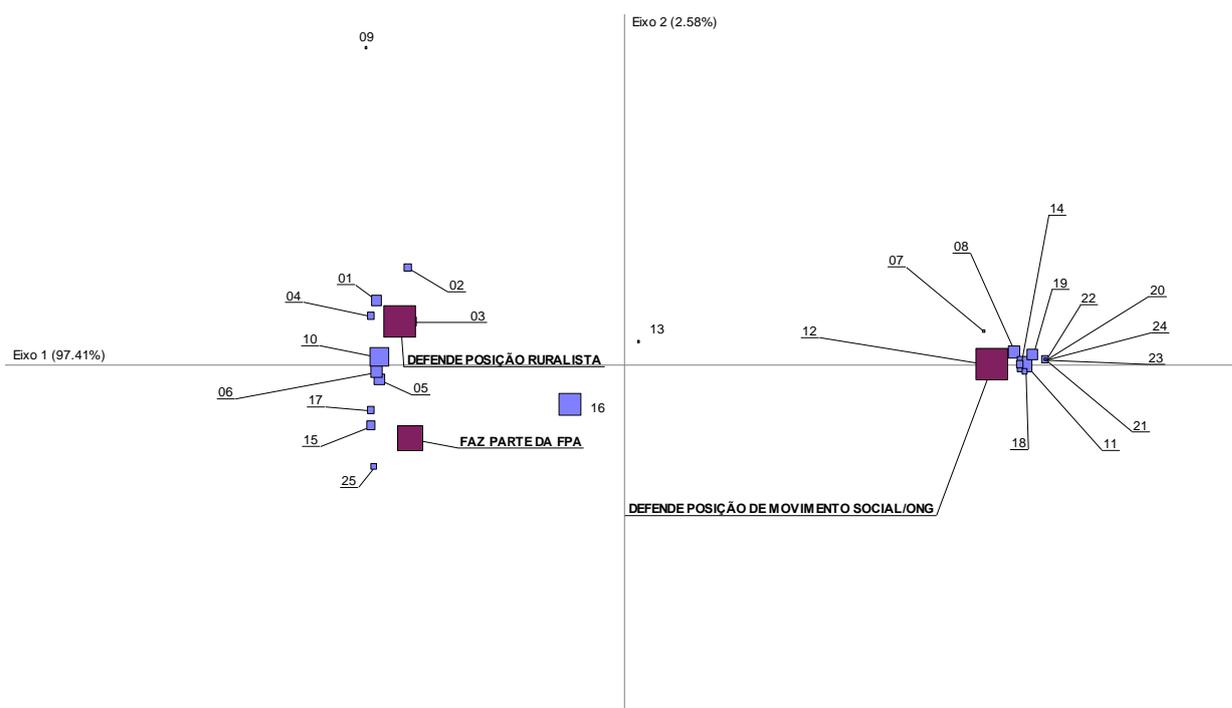
Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Após a primeira análise dos enquadramentos, partiu-se para quadros mais amplos, os enquadramentos dominantes, considerando as posições assumidas. Conforme já indicado, a utilização deste recurso visa condensar os vários enquadramentos encontrados a partir das suas coocorrências, obtidas por meio de ACS. Isto facilita não somente a apresentação da pesquisa, como organiza os enquadramentos a partir das suas similitudes discursivas pelo grau de coocorrência.

O recurso possibilitado pela ACS e a análise a partir das coocorrências direciona a interpretação a partir de resultados estatísticos, uma opção metodológica justificada diante das possíveis subjetividades que poderiam ser absorvidas durante o processo interpretativo dos dados. Formalizar os enquadramentos dominantes ajuda não só no estabelecimento de sínteses, como também servirá de referência para a análise do material que envolve os meios de comunicação.

Utilizo os números de referência dos enquadramentos, já que nominá-los tornaria a visualização do gráfico bastante confusa.

**Gráfico 25: Análise de Correspondência dos enquadramentos, por posição**



Fonte: a autora

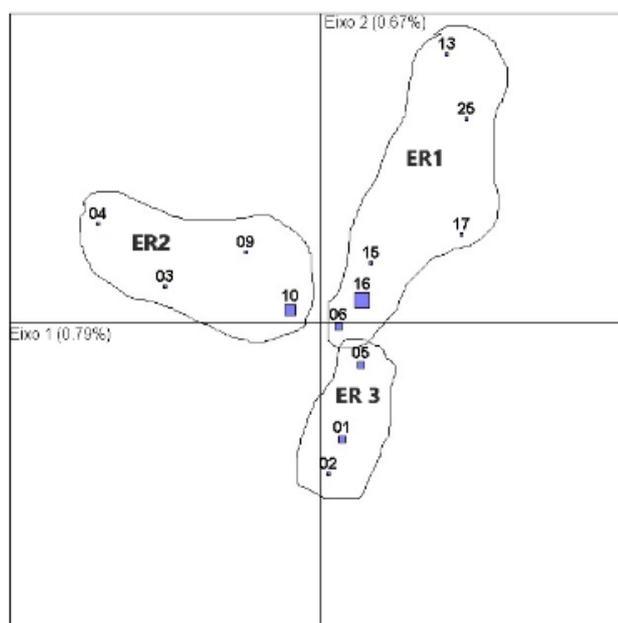
<p>Observação: Quadro com referência numérica de cada enquadramento</p> <p>01: Movimento Social/ONG promove violência</p> <p>02: Invasão de terra é crime</p> <p>03: Dinheiro Público financia movimento social/ONG</p> <p>04: ONG financia movimento social</p> <p>05: Propriedade da terra é direito</p> <p>06: Produtores Rurais sustentam o país</p> <p>07: A propriedade da terra tem que cumprir sua função social</p> <p>08: Proprietários de terra promovem ilegalidades contra sem-terra/índios/quilombolas</p> <p>09: As organizações ruralistas são legais e legítimas</p> <p>10: Antagônicos cometem ilegalidades</p> <p>11: Ruralistas criminalizam seus antagônicos</p> <p>12: A estrutura fundiária brasileira é desigual</p> <p>13: No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar</p>	<p>14: A reforma agrária/demarcação de território gera desenvolvimento</p> <p>15: A reforma agrária/demarcação de território não trouxe desenvolvimento</p> <p>16: O Estado possui entraves à política agrária</p> <p>17: O Estado é violento com produtores rurais</p> <p>18: Grilagem de terra é crime</p> <p>19: Ruralistas querem retirar direitos de antagônicos</p> <p>20: Desigualdades sociais geram demanda por reforma agrária, ou demarcação de território</p> <p>21: A agricultura familiar gera desenvolvimento</p> <p>22: Movimentos sociais possuem legitimidade</p> <p>23: As ocupações são formas legítimas de pressão social</p> <p>24: O agronegócio não traz desenvolvimento</p> <p>25: Terra não resolve o problema de indígenas, ou descendentes de quilombos</p>
---	---

A partir da proximidade de coocorrência e dos eixos da análise de correspondência, desenhei a nuvem de proximidade entre os enquadramentos, de forma a determinar quais deles serão condensados para a formalização dos enquadramentos dominantes **ER-relacionado à posição Ruralista/FPA** e **EM-relacionado à posição Movimentos Sociais de luta por terra e território/ ONG**. Explico ainda que os enquadramentos *No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar (n° 13)*, e *O Estado possui entraves à política agrária (n°16)*, que não ficaram nitidamente polarizados, foram considerados tanto em **ER**, quanto em **EM**.

Mais uma vez, recorro aos números dos enquadramentos para que os dois gráficos a seguir fiquem mais legíveis. No caso da posição ruralista, reuni os enquadramentos em três enquadramentos dominantes, conforme os nomes a seguir:

- **ER1: Protagonismo da produção agrícola** reúne os enquadramentos: *Produtores Rurais sustentam o país (n°6)*; *No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar (n° 13)*; *A reforma agrária/demarcação de território não trouxe desenvolvimento (n°15)*; *O Estado possui entraves à política agrária (n° 16)*; *O Estado é violento com produtores rurais (n° 17)*; *Terra não resolve o problema de indígenas e descendentes de quilombos (n° 25)*.
- **ER2: Ilegalidade de movimentos sociais/ONGs** reúne os enquadramentos: *Dinheiro Público financia movimento social/ONG (n° 03)*; *ONG financia movimento social (n° 04)*; *As organizações ruralistas são legais e legítimas (n° 09)*; *Antagônicos cometem ilegalidades (n° 10)*.
- **ER3: Propriedade enquanto direito** reúne os enquadramentos: *Movimento Social/ONG promove violência (n° 01)*; *Invasão de terra é crime (n° 02)* e *Propriedade de terra é direito (n° 05)*.

**Gráfico 26: Enquadramentos dominantes ER**

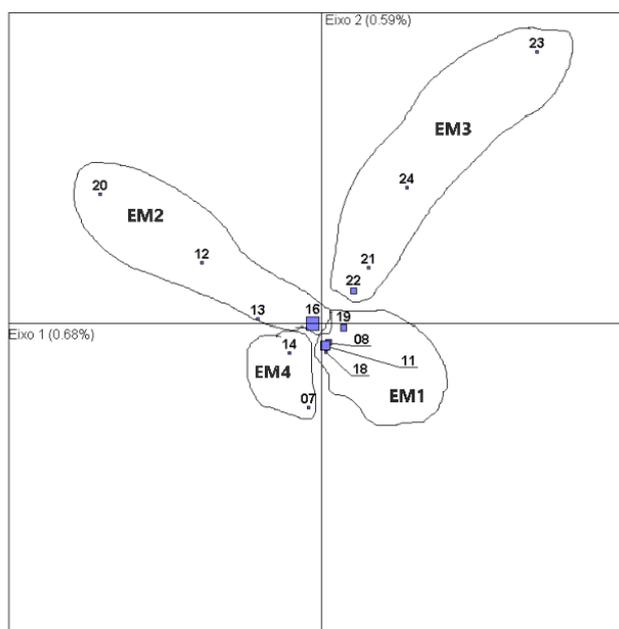


Fonte: a autora

Para os enquadramentos dominantes relacionados às posições de movimentos sociais de luta por terra e território e ONGs a eles ligados, os eixos apresentaram quatro possibilidades. A configuração dos nomes adotados ficou a seguinte:

- **EM1: Criminalização** reúne os enquadramentos: *Proprietários de terra promovem ilegalidades contra sem-terra/índios/quilombolas (n° 8); Ruralistas criminalizam seus antagonistas (n°11); Grilagem de terra é crime (n° 18); Ruralistas querem retirar direitos de antagonistas (n° 19).*
- **EM2: Democratização da terra** reúne os enquadramentos: *A estrutura fundiária brasileira é desigual (n°12); No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar (n°13); O Estado possui entraves à política agrária (n°16); Desigualdades sociais geram demanda por reforma agrária, ou demarcação de território (n° 20).*
- **EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território** reúne os enquadramentos: *A agricultura familiar gera desenvolvimento (n°21); Movimentos sociais possuem legitimidade (n° 22); As ocupações são formas legítimas de pressão social (n°23) e O agronegócio não traz desenvolvimento (n° 24).*
- **EM4: Função social da propriedade** reúne os enquadramentos *A propriedade da terra tem que cumprir sua função social (n°07) e A reforma agrária/demarcação de território gera desenvolvimento (n° 14).*

**Gráfico 27: Enquadramentos dominantes EM**



Fonte: a autora

Mediante estes passos, organizei uma lista de significados para cada enquadramento dominante mobilizado, o que facilita a compreensão sobre o que está sendo empacotado enquanto argumento em cada um deles. Eis a separação por significado:

**a) Enquadramentos que coocorrem com posicionamento ruralista**

**ER1: Protagonismo da produção agrícola:** Trata-se da defesa dos grandes produtores rurais do agronegócio como sustentáculo da economia brasileira. A “vocação” para o trabalho rural é mobilizada como fator de sucesso, que justifica a propriedade da terra enquanto um mérito. Neste sentido, as políticas de Estado são disputadas para o crescimento deste setor, onde se rechaça possibilidades de políticas de democratização da terra, por serem políticas que teriam promovido “pobreza”. Também se critica as políticas de reconhecimento/demarcação de territórios quilombolas e indígenas, seja pela compreensão de que terra não é necessária para estes setores, seja por não atenderem a políticas que beneficiem o agronegócio enquanto modelo de desenvolvimento rural e o livre mercado de terras.

**Exemplo:** “E mais: todas as vezes que as pessoas não concordam com esse ponto de vista — e, às vezes, esses laudos são tendenciosos, sim —, vem esse desrespeito com o agronegócio brasileiro. E isso eu não posso admitir, porque no agronegócio brasileiro temos pequenos, médios e grandes produtores que são as pessoas que estão lá no campo produzindo para que este País tenha hoje a segurança alimentar que ele pode ter, inclusive segurança nacional, porque ele tem como proteger o seu povo através da segurança alimentar, que é o que todo o País

precisa para a sua soberania. Então, todas as vezes que trazemos um palestrante aqui que discorda da ideologia petista, então eles tentam desqualificar essas pessoas, essas teorias e desqualificar o agronegócio brasileiro. E é isso é um desrespeito a quem trabalha neste País. Há muita gente lá no campo, do raiar do sol até o anoitecer, produzindo e trabalhando para este País, sem saber o que nós estamos discutindo aqui. E, quando se trata dessas questões de demarcação de terras indígenas, é um problema sim. E nós temos que pensar que existem algumas conspirações sim, porque não é possível um assunto que não se consegue apalpar. Quando a gente chega perto dele, vamos dizer, nada acontece. E só um lado hoje tem a proteção, inclusive, do Estado Brasileiro. E essa proteção não é para o produtor rural, essa proteção é para os indígenas. Nada contra os indígenas, mas é fato que não querem que eles melhorem de vida. Basta!” (Deputada Federal Tereza Cristina PSB-MS, 14º sessão da CPI Funai Inca, em 03 de março de 2016)

**ER2: Ilegalidade de movimentos sociais /ONGs:** Movimentos sociais são ilegais por não manterem uma personalidade jurídica. As organizações não governamentais que trabalham com o público da reforma agrária, indígenas, ou quilombolas, são corruptas, financiam movimentos sociais considerados ilegais por sua ação de protesto e se sustentam com o desvio de dinheiro público obtidos através de convênios com Governos.

**Exemplo:** “Nós vamos ter, com certeza, condição de mostrar à sociedade brasileira o que é verdade. Ao final, vão saber que não prejudicamos um só índio. Muito pelo contrário, vamos evitar que eles fiquem 20 anos à beira de uma rodovia, com seus filhos, passando dificuldade, frio, fome, desconforto absoluto, apenas para ser massa de manobra para alguém poder extorquir dinheiro do Ministério da Saúde, do Ministério tal, como se o índio fosse o signatário. O dinheiro nunca chega ao índio. O bom é que o conflito nunca termina. Seria bom que ele continuasse por 200 anos, porque daí vai se extraindo dinheiro dos cofres públicos, pago pela população, e ele vai cair no bolso alheio, tá?” (Deputado Federal Alceu Moreira MDB-RS, 2º sessão da CPI Funai Inca 2, em 09 de novembro de 2016).

**ER 3: Propriedade enquanto direito:** Defesa da propriedade da terra enquanto direito fundamental e constitucional. Deste modo, a ação de protesto de movimentos sociais, principalmente a ocupação de terras, deve ser criminalizada, por incitar conflitos, desordem, instabilidade ao cumprimento do direito de propriedade.

**Exemplo:** “(...) juramos, quando tomamos assento nestas duas Casas, defender *in totum* a Constituição brasileira. E, lá, está que é nosso dever zelar pelos direitos e garantias individuais. Nada é mais precioso, na democracia, e, por isso, se lutou tanto neste País, do que o sigilo, o respeito, a incolumidade do cidadão brasileiro. O cidadão brasileiro precisa estar a salvo, protegido, verdadeiramente, daqueles que usurpam o poder concedido, usurpam o poder transferido, para pressionar, para – quem sabe? – chantagear, com o uso do aparato do Estado sobre o cidadão, o indivíduo brasileiro e lucrar”. (Deputado Federal Onyx Lorenzoni PFL-RS, 32º sessão da CPMI da Terra, em 27 de abril de 2005).

## **b) Enquadramentos que coocorrem na posição movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs**

**EM1: Criminalização:** Grandes proprietários rurais e ruralistas são responsáveis pela violência no campo, grilagem e a promoção de políticas que criminalizam a organização de trabalhadores rurais, indígenas e quilombolas, ou retiram direitos destes setores, ou de quem se coloca contra os interesses patronais.

**Exemplo:** “(...) Aqui se busca criminalizar o INCRA da mesma forma que se busca criminalizar a União Nacional dos Estudantes — UNE, da mesma forma que se busca criminalizar os movimentos sociais, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, com a dor da morte de tantos trabalhadores e trabalhadoras em Eldorado dos Carajás, e de tantos outros trabalhadores e trabalhadoras que sucumbiram pela defesa da terra democratizada e da terra repartida. Nós estamos vivenciando, aqui, uma tentativa de criminalizar os movimentos sociais, criminalizar o próprio INCRA, numa CPI que foi instaurada sem fatos determinados, numa CPI que foi instaurada para tudo apurar, para ter um marco temporal de 1988, sobrecarregando essas instituições — INCRA e FUNAI —, na perspectiva de se vasculhar tudo, porque várias vezes já foi dito aqui, por representantes da bancada ruralista: “Nós vamos encontrar o crime! Nós vamos encontrar o crime! Não se preocupem, nós vamos encontrar o crime!”. E está se buscando encontrar o crime do INCRA (...). (Deputada Federal Érika Kokai, 26º sessão da CPI Funai Incra, em 05 de maio de 2016).

**EM2: Democratização da terra:** Denúncias acerca da concentração fundiária no Brasil e das desigualdades sociais que resultam no não acesso à terra, ou na necessidade de políticas de reconhecimento e demarcação de territórios. O Estado – seja no Executivo, Legislativo ou Judiciário - é cobrado para a realização da reforma agrária e cumprimento das políticas de reconhecimento e demarcação.

**Exemplo:** “Srs. Deputados e Srs. Senadores, começo discordando de que o que estamos decidindo aqui seja uma questão ideológica. Isto aqui é uma questão política, são caminhos para o Brasil. Sou filho e neto de agricultor familiar (...) vamos colocar o Brasil na rota do desenvolvimento acelerado? Vamos aumentar o mercado interno? Vamos fazer a distribuição de riqueza? Vamos fazer a distribuição de renda neste País? Ou vai ela vai ficar concentrada na mão de 1,6% dos proprietários que têm metade das propriedades no País? Essa é uma questão política, e não ideológica! O Japão e os Estados Unidos fizeram reforma agrária! Na Europa, fez-se reforma agrária! (...) Queremos democratizar a propriedade da terra. Queremos que mais gente tenha o direito de produzir e de impulsionar este País para o desenvolvimento. (...). Nós somos brasileiros, nós também merecemos viver. Aqueles coitados, desdentados, de pés descalços, também querem estudar, querem trabalhar, querem produzir, querem viver, querem sustentar a sua família com dignidade” (Deputado Federal Jamil Murad PC do B-SP, 45º sessão da CPMI da Terra em 24 de novembro de 2005).

**EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território:** Há a defesa da legitimidade da organização de trabalhadores rurais, indígenas e

quilombolas e de suas formas de protesto, seja pelo direito de organização, seja pela justeza das causas. Em geral, essa legitimidade também é articulada como fatores que levam à promoção de políticas que contrapõem ao agronegócio, consideradas mais justas para o desenvolvimento rural, muito exemplificado pela agricultura familiar.

**Exemplo:** “Para concluir, Sr. Presidente, eu quero dizer o seguinte: eu entendo que dentre nós todos, do ponto de vista do indivíduo, do ponto de vista das instituições que representamos e nas quais nós nos encontramos, existem muitos defeitos para serem corrigidos. Certamente, o MST também tem defeitos para ser corrigidos. Mas eu quero dar o testemunho de ser o movimento mais importante na história deste Brasil, mais amoroso ao Brasil, mais comprometido com os pobres, mais comprometido com a questão da reforma agrária do que quaisquer outros componentes da história deste País. Foi quem fez a denúncia. Houve uma atividade profética do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ao denunciar as irregularidades, os desmandos, as grilagens, a ocupação malfeita, os latifúndios improdutivos, as contas bancárias que foram feitas, os empréstimos que foram tomados para surrupiar o povo brasileiro, cuja conta nós estamos pagando (...) O MST, eu o tenho na mais alta consideração como uma instituição que defende os interesses do Brasil, do povo brasileiro e da reforma agrária (Deputado Federal Adelmo Leão PT-MG, 22º sessão a CPI Funai Incra, em 12 de abril de 2016).

**EM4: Função social da propriedade:** Ainda que dialogue com o enquadramento dominante **EM2: Democratização da terra**, trata-se da resposta às mobilizações acerca do direito à propriedade. Defende-se o critério da função social da propriedade, também como garantias constitucionais. Este enquadramento coocorre de forma mais próxima à defesa das políticas de democratização da terra, ou território enquanto estimuladores de riqueza e redutores de desigualdade.

**Exemplo:** “Mas outra coisa que é importante ressaltar é o que diz Luiz Fernando Veríssimo, que muita gente defende a reforma agrária, mas desde que não mexa na sua terra. Daí, vamos defender. E é importante, vamos defender os interesses da agricultura, desde que não mexam nos meus interesses. Mas como o Brasil é um País que concentrou tanta renda, riqueza e terra, desde que nunca foi feita a reforma agrária, eu concordo que há muito gasto, etc. É custoso fazer a reforma agrária que mexe na questão econômica, cultural e de muitos valores (...) Que tem saída, sim, para resolver o problema, até porque a Constituição não defende o direito absoluto à propriedade da terra. A terra precisa cumprir uma função social. E isso os constituintes conseguiram garantir. E nessa questão de cumprir a função social. (Deputada Federal Luci Choinacki PT-SC, 5º sessão da CPMI da Terra, em 01 de abril de 2004).

A identificação destes enquadramentos dominantes facilita a compreensão dos grandes argumentos mobilizados seja pelos ruralistas, seja pelos parlamentares que ali vocalizavam interesses oriundos dos movimentos sociais de luta pela terra e organizações indigenistas e quilombolas. No segundo caso, há um reflexo das causas e pautas

trabalhadas por movimentos sociais de luta por terra e território. A defesa histórica da reforma agrária é somada com a defesa constitucional da função da propriedade e com heranças históricas a serem reparadas quando se trata dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos.

No caso ruralista, a construção de cada enquadramento dominante é carregada de um conjunto de crenças e valores que interagem com o *ethos* da propriedade privada e orienta a ação ruralista dentro do Parlamento quando confrontados em seus interesses de classe. Por um lado, há o condensamento de um mundo rural que é direcionado a uma perspectiva vocacionada e meritória que silencia qualquer aspecto de desigualdade sócio-histórica, bastante representada pelo o que é o agronegócio e as disputas estabelecidas para que o Estado mantenha o protagonismo deste modelo. Por outro, é a ação organizada de movimentos sociais antagônicos que estimula a conformação de reações, cujos quadros se convertem em princípios a serem disputados no âmbito do Estado e da sociedade.

Por fim, ao considerar as CPIs separadamente e a formalização dos enquadramentos dominantes, é possível determinar como cada enquadramento dominante aparece a depender da investigação parlamentar considerada. Para este fim, uso a soma da quantidade de observações coletadas com os enquadramentos correspondentes a cada enquadramento dominante.

Também há a preocupação da separação dos enquadramentos *No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio, quanto para a agricultura familiar (nº 13)* e *O Estado possui entraves à política agrária (nº 16)* para que a soma aconteça no enquadramento dominante correspondente à posição (ruralista/movimento social) em que eles aparecem na observação coletada. A tabela abaixo nos dá essa visualização.

**Tabela 5: Enquadramento dominante/ CPI- por quantidade de observações coletadas**

Enquadramento dominante/CPI	CPMI da Terra	CPMI do MST	CPI Funai-Incra	CPI Funai-Incra 2
ER1: Protagonismo da produção agrícola	74	6	289	102
ER2: Ilegalidade de movimentos sociais/ONGs	138	38	133	108
ER3: Propriedade enquanto direito	76	17	122	44
EM1: Criminalização	186	20	99	170
EM2: Democratização da terra	98	08	30	07

EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território	60	0	27	0
EM4: Função social da propriedade	43	07	6	05

Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Observação: Os destaques em cinza mostram o enquadramento dominante que mais apareceu a CPI determinada pela coluna.

Note-se que apesar dos relatórios vencedores tanto da CPMI da Terra, quanto da CPI Funai Inkra 2 terem sido benéficos à Bancada Ruralista, é o enquadramento dominante **EM1: Criminalização** o mais mobilizado em ambas as investigações parlamentares. Embora os parlamentares cuja posição é alinhada aos movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs tenham conseguido expressar o discurso da criminalização, os relatórios oficiais não espelham o que foi discursivamente majoritário. Ou seja, a representação numérica da bancada ruralista e sua influência foram mais eficientes que a defesa verbalizada.

No caso da CPMI do MST, o enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs** foi o mais mobilizado, em uma investigação parlamentar que não teve muitas sessões se comparadas as demais e que aconteceu durante o as eleições presidenciais do ano de 2010. Já a CPI Funai Inkra, que findou sem relatório, mas seguiu com a CPI Funai Inkra 2, tiveram sessões de debate e oitivas com pessoas convidadas, ou convocadas. Nesta CPI, foi o **ER1: Protagonismo da produção agrícola** o enquadramento dominante mais mobilizado, condizente com as reclamações ruralistas acerca das políticas de demarcação de território, em especial o indígena.

Ao relacionar os enquadramentos dominantes com os partidos políticos, é possível verificar que há o privilégio de determinados enquadramentos dominantes de acordo com o partido. Essa relação se revela parecida com os posicionamentos dos parlamentares. Ou seja, partidos cujos parlamentares foram mais alinhados aos ruralistas, tiveram enquadramento dominante prioritário também ruralista. Já partidos cujos parlamentares tiveram posições alinhadas aos movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs, tiveram enquadramento dominante prioritário também relacionados aos movimentos sociais/ de luta por terra e território/ONGs.

No caso dos enquadramentos dominantes ruralistas, seguindo a mesma fórmula da soma dos enquadramentos referentes a cada enquadramento dominante antes utilizada, os parlamentares do PFL/DEM priorizaram argumentos alusivos ao **ER2: Ilegalidade dos**

**movimentos sociais/ONGs**, com 109 manifestações. Este enquadramento dominante também se encontra manifestações de parlamentares do PPS e PR, mas com apenas três manifestações cada.

Os parlamentares do PMDB/MDB, PSDB, PP e PSD priorizaram argumentos relacionados ao **ER1: Protagonismo da produção agrícola**, com 103, 81, 49 e 12 manifestações respectivamente. O enquadramento dominante também é priorizado por parlamentares do PDT e do PRB, mas em número bastante reduzido – quatro manifestações e duas manifestações. Os parlamentares do PTB priorizaram o **ER 3: Propriedade enquanto direito**, com 11 manifestações. Os parlamentares do PSC também priorizaram o mesmo enquadramento dominante, mas cinco manifestações em um total de sete. A tabela abaixo demonstra a divisão dos partidos por enquadramento dominante, mas seguindo o critério de inclusão dos partidos com mais de dez manifestações contabilizadas.

**Tabela 6: Partido x Enquadramento dominante ruralista, por número de manifestações**

<b>Partido</b>	<b>ER1: Protagonismo da produção agrícola</b>	<b>ER2: Ilegalidade de movimentos sociais/ONGs</b>	<b>ER3: Propriedade enquanto direito</b>	<b>Total</b>
PFL/DEM	61	109	52	222
PMDB/MDB	103	47	28	178
PSDB	81	54	31	166
PP	49	39	34	122
PSD	12	7	6	25
PTB	7	3	11	21

Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Observação 1: A tabela considera os partidos cuja soma obteve mais de dez manifestações

Observação 2: Os destaques em cinza mostram o enquadramento dominante que mais apareceu a CPI determinada pela coluna.

No caso dos enquadramentos dominantes dos movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs, também seguindo a fórmula da soma dos enquadramentos referentes a cada enquadramento dominante, os parlamentares do PT são os que mais mobilizam o **EM1: Criminalização**, com 331 manifestações. O enquadramento dominante também foi o mais mobilizado por parlamentares do PC do B, PSOL, PSB e PPS, com 48, 40, 20 e 21 manifestações respectivamente. A única manifestação de parlamentar da REDE também foi dentro deste enquadramento dominante. Isto demonstra que, apesar dos

outros vieses mobilizados que disputam com os vieses mobilizados por ruralistas, estes parlamentares se concentraram em denúncias que relacionavam a ação ruralista com a criminalização e/ou perda de direitos dos adversários. Mais até que a defesa da democratização da terra, dos critérios da função social da propriedade e o debate sobre os movimentos sociais em um regime democrático.

As ambivalências de posição de alguns parlamentares, por sua vez, possibilitaram que alguns partidos que prioritariamente defenderam posicionamentos ruralistas também tenham manifestado alguma posição referente a um enquadramento dominante de movimentos sociais de luta pela terra e território/ONGs. É o caso do PSDB, onde é possível encontrar sete manifestações dentro do **EM2: Democratização da terra**. Ou ainda do PFL/DEM, em que é possível encontrar três manifestações dentro deste enquadramento dominante. Também devido às ambivalências, parlamentares do PTB manifestaram por três vezes argumentos referentes ao **EM 3: Importância dos movimentos sociais**. Das seis manifestações de parlamentares do PDT, quatro são pertencentes ao **EM2: Democratização da terra**.

**Tabela 7: Partido x Enquadramento dominante de movimentos sociais/ONGs, por número de manifestações**

Partido	EM1: Criminalização	EM2: Democratização da terra	EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território	EM4: Função social da propriedade	Total
PT	331	91	66	34	522
PC do B	48	8	3	17	76
PSOL	40	16	9	2	67
PSB	20	4	1	2	27
PPS	21	2	0	0	23

Fonte: a autora, a partir das informações coletadas nas CPIs em discursos sobre direito à terra

Observação 1: A tabela considera os partidos cuja soma obteve mais de dez manifestações

Observação 2: Os destaques em cinza mostram o enquadramento dominante que mais apareceu a CPI determinada pela coluna.

### 4.3 Mobilização dos vieses ruralistas e dos vieses antagonicos.

Este tópico se refere à análise qualitativa dos enquadramentos dominantes identificados e como eles se materializam no discurso e em algumas ações parlamentares. Embora reconheça que é a partir da disputa de setores antagonicos que os enquadramentos

são formatados, priorizo de forma mais específica os enquadramentos ruralistas, de acordo com os objetivos principais da pesquisa.

Todas as investigações promoveram algum sucesso para a Bancada Ruralista. A CPMI da Terra é referência, porque ela influenciou todas as demais investigações, sendo seus resultados incorporados na CPMI das ONGs, não incluída no *corpus* de pesquisa, mas também na CPMI do MST. Nesta última CPMI foi possível encontrar os efeitos de investigações deste porte a respeito do questionamento da legitimidade dos movimentos sociais e a reação de setores do Estado frente à ressignificação dada pelas investigações parlamentares à luta pela terra.

Já as duas CPIs Funai Incra, a questão é mais direcionada aos indígenas e quilombolas. São as ações de organizações indigenistas e as políticas direcionadas ao processo de demarcação de territórios reconhecidamente indígenas os mais questionados pelos ruralistas. Ainda que sejam públicos com políticas diferenciadas no âmbito do Estado, ou seja, a reforma agrária não se trata de uma ação igual ao processo de demarcação/reconhecimento de territórios, do ponto de vista ruralista tudo afronta o direito de propriedade.

Há a disputa da questão agrária no Brasil e seus atores políticos refletidos no Parlamento, mas diante de um fórum desigual, pois o julgamento é inevitável diante da opinião pública. As CPIs foram espaços de oposição às políticas sociais e agrárias, identificadas como projetos articulados pelos governos do PT, além de deslegitimar qualquer política de reforma agrária, ou de reconhecimento/demarcação de territórios no Brasil.

Os enquadramentos dominantes permitem detectar os vieses que são mobilizados diante de disputas de princípios e valores de interesse, relacionados a cada setor e contrapostos de acordo com diferenças e conflitos de classe social. Ainda que se tenha divergências acerca de uma organização classista quando os sujeitos são indígenas, ou ainda quilombolas, é a disputa pela terra que é o marco orientador das oposições colocadas. No entanto, a alta representação ruralista influencia Estado e sociedade, seja através da promoção da sua própria importância, seja na tentativa de silenciar interesses divergentes, seja pela redução da importância das causas, seja pela criminalização da ação desses atores antagônicos.

#### 4.3.1 Os vieses antagônicos.

Os quatro enquadramentos dominantes identificados através dos discursos parlamentares, além de refletir um histórico de causas oriundas dos movimentos sociais de luta por terra e território, também ajudam a analisar as sínteses promovidas por ruralistas. A luta pela terra e território provém da organização dos movimentos sociais agrários e sindicais, organizações indígenas e indigenistas, além de organizações de comunidades quilombolas.

O Parlamento não é um campo em que os movimentos sociais de luta pela terra e território investiram grandes mobilizações, ainda que haja representantes ligados aos movimentos de trabalhadores que atuam na defesa da organização de trabalhadores rurais e suas pautas. É o caso do Núcleo Agrário do PT e de partidos políticos a exemplo do PSOL, PC do B e parte do PSB, PDT, REDE e PPS, o que confere uma base partidária para estes posicionamentos.

Os discursos dos parlamentares que tiveram posição alinhada aos discursos dos movimentos sociais de luta por terra e território estiveram no âmbito da defesa da democratização da terra e dos preceitos constitucionais da função social da propriedade (**EM2: Democratização da terra; EM4: Função social da propriedade**); da denúncia da criminalização e defesa da legitimidade destes mesmos movimentos e organizações (**EM1: Criminalização e EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território**). O conjunto revela outras questões que adentram no debate sobre democracia. Mas também revela debates sobre o papel dos movimentos sociais e sindicais dentro do Estado, bem como de sua capacidade de participação, inserção e construção de uma hegemonia que não parte das instituições da sociedade política, mas sim de instrumentos organizativos de trabalhadores.

Durante a CPMI da Terra, o alvo principal das investigações foi o MST, ainda que organizações sindicais e vinculadas à Igreja também tenham sido ouvidas, a exemplo da CONTAG e da CPT. Apesar do MST se configurar como principal alvo, este setor ainda inclui os movimentos de pequenos agricultores, pescadores, quilombolas, todos eles dentro de uma disputa pela terra e sua posse. Com a relatoria nas mãos do deputado federal João Alfredo, que iniciou os trabalhos como membro do PT e finalizou como membro do PSOL, estes parlamentares conseguiram imprimir um roteiro de visitas e audiências que tentavam dar publicidade a casos de alta concentração fundiária. Além disso, trataram de temas relacionados à violência contra trabalhadores do campo, a legitimidade dos movimentos sociais e organizações sindicais de trabalhadores, e

justificaram as ocupações e mobilizações como formas de pressão ao poder público para a realização da reforma agrária.

Se a terra cumpre uma função social e há a demanda pela democratização da terra, isso se dá através das lutas e na existência de um histórico em que a estrutura agrária não se modifica, o que cria e recria atores dessa luta (Bruno, 2009). A demarcação ideológica sobre o lugar da democratização da terra e a importância dos movimentos sociais é mais a defesa de um modelo de desenvolvimento para o campo ligado às propostas oriundas destes movimentos, mas também na fundamentação da participação destes nas políticas de Estado.

A democracia é um dos melhores sistemas já vistos no mundo, e essa CPMI representa o retrato da democracia, onde há a chamada Esquerda, o Centro, a Direita. Há Deputados e Senadores que defendem a reforma agrária e há Deputados e Senadores que também a defendem, desde que ela não aconteça, porque ninguém se atreve a dizer que é contra. O mundo inteiro acredita que é um absurdo o Brasil, com um território de milhares de hectares de terra fértil, um povo trabalhador e milhares de pessoas querendo trabalhar sem ter onde produzir, evitar que essa terra seja distribuída, usando a força bruta, assassinato, violência e trabalho escravo. (Deputado Federal Adão Pretto PT-RS, 3º sessão da CPMI da Terra, em 18 de março de 2004. Grifos meus).

O aprofundamento acerca dos dispositivos constitucionais que conceitualizam a função social somou-se à estratégia de denúncia de ações que foram vinculadas a grandes proprietários rurais. É o caso de trazer o meio ambiente, a grilagem de terras, as denúncias sobre a formação de milícias armadas por parte dos proprietários de terra e as relações trabalhistas como fatores de denúncia, diante da própria formação do agronegócio enquanto modelo de agricultura (Lima, 2012). É aqui que se deu o questionamento dos parlamentares sobre a monocultura de *commodities* agrícolas, as relações opressoras diante do trabalho escravo e a destinação das áreas para a reforma agrária, conforme citação abaixo:

Esta CPMI deve tomar providências, ou seja, deve estabelecer em lei a destinação da terra vinculada ao trabalho escravo ou ao narcotráfico. Nosso foco de trabalho é o conflito no campo, não podemos nos esquecer disso, mas o conflito no campo se dá pela questão da propriedade fundiária, e do ano passado para cá, tenho observado que muitas iniciativas do Governo sobre a questão do desmatamento acabam também caindo nesse tema (Senador Sibá Machado PT-AC, 3º sessão da CPMI da Terra, em 18 de março de 2004).

Segundo o relatório final do Deputado Federal João Alfredo (PSOL-CE), a violência no campo é fruto da alta concentração fundiária, que impede que um modelo de desenvolvimento com “crescimento econômico, justiça social, sustentabilidade ambiental, relações igualitárias de gênero, raça e etnia e extensão da cidadania democrática à população do campo” (Melo, 2006, p. 25) sejam trabalhadas. Estava em pauta a identificação ruralista da violência enquanto prática de classe e, neste caso, entrou toda a problemática que envolveu o assassinato de trabalhadores, ou líderes de movimentos sociais, tal como foi o assassinato de Irmã Dorothy Stang, em 12 de fevereiro de 2005, durante a CPMI da Terra. Ou a formação de milícias armadas por proprietários rurais, uma das características formativas da UDR.

Evidentemente, uma CPI tem que apurar tudo, mas os que hoje se mostram tão indignados com relação a essa questão das contas bancárias nunca deram uma palavra com relação à morte dos fiscais em Unaí, que estavam investigando o trabalho escravo; nunca se indignaram contra a morte dos trabalhadores na chacina de Felisburgo; e são os mesmos que, na Câmara dos Deputados, tentam impedir a votação de uma proposta de emenda constitucional que prevê a expropriação das terras onde ocorre trabalho escravo para fins da reforma agrária. A indignação tem foco, tem rumo, tem direção. É uma só: os movimentos sociais. Nada mais (Deputado Federal João Alfredo PSOL-CE, 37º sessão da CPMI da Terra, em 24 de maio de 2005).

Sobre a criminalização dos movimentos sociais, é importante destacar que criminalizar, neste caso, não significa utilizar a força policial para reprimir manifestações sociais. Trata-se de caracterizar ou tipificar uma determinada ação legítima como um crime. Utilizando mecanismos legais, a intenção é fazer com que ações e pessoas sejam vistas e julgadas (pela opinião pública, pelo órgão estatal responsável) como criminosas, ou seja, como ações realizadas à margem da lei e da ordem (Sauer, 2009). Neste sentido, este enquadramento ganha significância na CPMI da Terra, mas principalmente nas duas CPIs Funai Incra, em que não teve espaço para oposição aos ruralistas em nenhum lugar de destaque, a exemplo da presidência e das relatorias.

### 4.3.2 Os vieses ruralistas.

Ao tomar o enquadramento dominante **ER 1: Protagonismo da produção agrícola**, os ruralistas mobilizam a visão de que são imprescindíveis à sociedade brasileira a partir da sobrelevação do agronegócio enquanto alternativa única para o desenvolvimento rural. O discurso da competência é imbuído nas narrativas de mérito acerca do sucesso da produção, ou do simples fato de possuir uma propriedade. O simbolismo construído por este setor, ao se autodefinir como “produtores e empresários rurais”, faz parte da busca pela expressão política mais abrangente e que reorganiza o agir patronal a partir das noções de competência e modernidade (Bruno, 1997). Essa competência é restrita ao grupo de mesma identidade social, onde o outro é desqualificado em sua capacidade de construir formas diferenciadas de organização produtiva e política.

Deste ponto, a racionalidade neoliberal é construída, sendo o agronegócio como o condutor daquilo que deve ser priorizado pelo Estado. Ser proprietário, para o setor patronal rural, por si só, é ser competente diante do talento e superioridade individuais. Ser moderno significa produzir cada vez mais subordinado às regras do capital; ser competente é ser capaz de tornar uma propriedade produtiva, o que determina a existência dos outros incompetentes, não só por não deter uma propriedade, como também pelos que detêm não a tornar produtiva e moderna (Bruno, 1997; Lima, 2012). Não importa, nesta construção discursiva, o tamanho da propriedade e as desigualdades que possam surgir da concentração fundiária. Um exemplo desta perspectiva pode ser encontrado no discurso do deputado Onix Lorenzoni, durante a CPMI da Terra:

(...) é muito difícil se fazer um diálogo sobre a questão fundiária no Brasil que não seja permeado por posição ideológica ou doutrinária. É quase impossível se debater essa questão. Tem-se que fazer um grande esforço para superar essa circunstância. E há uma lógica usada por muitos representantes de setores sobre a repetição, até que, por meio do Princípio Goebbeliano, da Repetição Continuada, uma mentira se transforma numa verdade. É importante se referenciar o que é feito nos países de agricultura competente, em países que tenham capacidade produtiva e que tenham se ombreado conosco nas diversas áreas de produção. E aí vamos encontrar, por exemplo, na vizinha Argentina, que a média dos estabelecimentos rurais argentinos é quatro vezes maior do que a média brasileira. Isso é um dado da realidade. Isso ninguém está inventando! Na Austrália, que teria até alguma similaridade, do ponto de vista da estrutura territorial, as propriedades rurais de lá são 30 vezes maiores; a média australiana é trinta vezes maior do que a média brasileira. (Deputado Federal Onyx Lorenzoni PFL-RS, 6º sessão da CPMI da Terra, em 13 de abril de 2004. Grifos meus).

Estas visões individualistas e meritocráticas são eficientes, porque silenciam desigualdades. O foco da análise não é centrado em realidades determinadas pelo social, pelas necessidades de uma maioria que não possui acesso às políticas públicas e à terra. Não é a igualdade social uma meta, a partir da quebra da realidade de que uma pequena parcela possui grandes extensões de terra. Trata-se do direcionamento de uma política que priorize a liberdade para a concorrência de quem já possui as condições para a produção agrária e agrícola, mas sem questionar monopólios ou concentração fundiária; uma reedição do longo histórico brasileiro das políticas econômicas do país, que nunca promoveu qualquer mudança da estrutura agrária brasileira.

Destaco neste ponto a disputa pelo Estado enquanto o promotor do agronegócio e da própria propriedade. Há uma seletividade discursiva entre os ruralistas que aponta para um setor cada vez homogeneizado, mas que depende de que o Estado também aponte essa homogeneização, excluindo possibilidades alternativas ao desenvolvimento rural. É esse ideário que motiva o questionamento de convênios com organizações que trabalham com trabalhadores rurais, indígenas e quilombolas.

Com a CPMI da Terra, o questionamento de repasses através de convênios a entidades ligadas principalmente ao MST ocupou boa parte do tempo da bancada ruralista, estratégia repetida na CPMI “do MST”. No caso de estudo na CPMI da Terra, as entidades ANCA, CONCRAB e ITERRA receberam através de convênios públicos no período de 1995 a 2005, R\$ 41,7 milhões. Ainda que o valor seja 25 vezes menor que o repassado para as entidades do setor patronal rural no mesmo período, não se trata do repasse em si, mas a **quem** está sendo repassado<sup>59</sup>.

Neste sentido, há a busca de um Estado que priorize seus financiamentos ao agronegócio a partir da construção de narrativas que demonstrem que projetos alternativos ou não são rentáveis à economia, ou mesmo são necessariamente promotoras de desvios de dinheiro público para ferir o direito de propriedade.

(...) o Incra tem repassado verbas para a Concrab formar líderes de acampamentos. Do mesmo modo, verbas têm sido repassadas por vários Ministérios para formar líderes de pré-assentamentos. O que é um pré-assentamento senão uma invasão. Aquisição de milhares de lonas plásticas para fornecimento a acampados e

---

<sup>59</sup> É importante salientar que parlamentares relacionados aos movimentos sociais também utilizaram da mesma estratégia ao questionar a destinação dos recursos arrecadados pelas entidades de classe, controladas pelo setor patronal rural (CNA, SESCOOP, SENAR, UDR), entretanto os requerimentos de quebra de sigilo destas entidades, a exceção da UDR e do SENAR do Rio Grande do Sul, não foram votados, ou não foram aprovados (Lima, 2012).

custear a assessoria jurídica para os assentados. Em outras palavras, o que tudo indica, a verba do Governo Federal está servindo para pagar advogados do MST. E os recursos para esses fins superam, com folga, a centenas de milhares de reais. Evidenciado a ligação entre a Anca, a Concrab e o MST, resta demonstrar que os resultados obtidos com a análise das primeiras informações sigilosas, enviadas a esta CPMI, confirmam que a decisão pela transferência dos sigilos fiscal e bancário da Concrab não foi equivocada. (Deputado Federal Onyx Lorenzoni PFL-RS, 28ª sessão da CPMI da Terra, em 06 de abril de 2005. Grifos meu).

O questionamento da destinação de dinheiro público para modelos de produção que não seguem o agronegócio foi articulado ao questionamento da gerência de organizações lideradas por trabalhadores rurais. O gasto realizado na organização dos assentamentos é visto como desperdício.

(...) num determinado momento, em 1999, 2000, víamos que o Governo brasileiro já havia gastado quase US\$7,5 bilhões, de 1994 até 2000, nesses processos. O que víamos era que, por pressão (...) o dinheiro era liberado. Então, o dinheiro saía, muitas vezes, sem que os projetos pudessem ter viabilização. (...) Ali, em 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999, em seis anos, foram gastos praticamente US\$7 bilhões, numa média de um pouco mais de US\$ 1 bilhão por ano nos assentamentos. (...) Víamos – e relatamos -, naquele momento, que, por pressão, pelas invasões que faziam, pelos movimentos que faziam, desapropriavam terras, em que colocavam pessoas sem água, sem luz, sem casa, sem assistência técnica e sem recursos. O que denunciemos é que havia um desperdício de dinheiro público, dinheiro da sociedade brasileira. (...) Digo a V. Exª que sou engenheiro agrônomo e produtor rural. Como disse, tenho vocação, desde os meus ancestrais, que, desde os anos 1800, vivem na terra e da terra. Então, tenho conhecimento daquilo que falo. (Deputado Luis Carlos Heinze PP-RS, 22ª sessão da CPMI da Terra, em 17 de março de 2005. Grifos meus).

A formação escolar também é disputada. É vista como privilégio à formação de turmas específicas para assentados de reforma agrária, política fomentada principalmente pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

Oitenta e cinco integrantes do MST prestaram uma prova de conhecimentos gerais, e se abriu um curso específico para o pessoal do MST. Veja que é um privilégio. (...) Por que querer criar uma outra escola com ideologia? Essa é a nossa preocupação, Sr. Ministro. Todos somos brasileiros e temos que ter os mesmos direitos, e estamos criando uma categoria de privilegiados. Cria-se uma escola, para, com a sua ideologia, colocar ali os filhos do MST (Deputado Federal Luis Carlos

Heinze PP-RS, 15º sessão da CPMI da Terra, em 01 de junho de 2004. Grifos meus).

A perspectiva do apagamento do social também é vista na negação das diferenças de classe e, conseqüentemente, das perspectivas ideológicas dos que consideram antagônicos. Os ruralistas, ao apelar para a “unidade” de um setor, desconsidera - propositalmente - o antagonismo da estrutura social brasileira. Essa estratégia ruralista foi uma forma de manter as relações sociais de produção estabelecidas e de legitimar reivindicações hegemônicas em nome de um interesse comum. Os exemplos seguintes demonstram a assertiva:

Penso que esse é ponto em que precisamos trabalhar unidos e não dividir o que temos hoje em toda a sociedade brasileira, em que vemos a instigação a lutas de classe. É extremamente oportuno e importante que somemos. Palavras negativas com relação aos latifundiários e à situação da produção brasileira. Palavras como trabalho escravo, que estamos ouvindo seguidamente. Não sou a favor do trabalho escravo e vi agora em Rondônia índios escravizando brancos, índios e outros interesses escravizando brancos, recebemos uma denúncia hoje pela manhã, 15 acorrentados lá, trabalhando para os índios nas máquinas, tirando quase US\$ 2 bilhões por ano de diamante. (Deputado Federal Abelardo Lupion PFL-PR, 8º sessão da CPMI da Terra, em 27 de abril de 2004. Grifos meus).

(...) fazendo uma colocação, Sr. Presidente, na linha em que o Deputado Lupion já havia comentado, de que é importante, nesta Comissão, essa desmistificação entre pequeno, médio ou grande, porque o que temos são produtores rurais no País. Não interessa a categoria! E o que temos que procurar fazer é não dividir. (Deputado Federal Luis Carlos Heinze PP-RS, 7º sessão da CPMI da Terra, em 15 de abril de 2004. Grifos meus).

Exemplos nítidos de políticas que se refletem como consequência são a histórica desestruturação de órgãos públicos a exemplo do INCRA e da FUNAI, além da dificuldade da efetivação da obtenção de terras para a reforma agrária e para o reconhecimento do território indígena e quilombola. Não menos visível são os financiamentos exuberantes ao agronegócio, em detrimento da agricultura familiar, exemplificados com os Plano Safra do Governo Federal.

No que diz respeito ao número de convênios firmados com o Governo Federal entre 2007 e 2010, após a CPMI da Terra, a CONCRAB recebeu R\$ 2 milhões e 36 mil reais e 31 centavos, valor 77% menor que o firmado entre 2003 e 2006. “Queira ou não queira,

a CPI da Terra expôs a CONCRAB e dificultou. (...) Aí tem TCU em cima, tem CGU analisando mais. Então, se torna mais difícil você discutir, aprovar e realizar parcerias” (Milton José Fornazieri – CONCRAB, 6º sessão da CPMI “do MST”, em 17 de março de 2010). Em relação à ANCA, que teve sigilo fiscal, telefônico e bancário quebrados, as auditorias do TCU, após a CPMI da Terra, impossibilitaram que convênios já firmados com o Governo Federal tivessem continuidade. Mesmo que o TCU tenha cancelado acordos que impediam a atuação da entidade por suspeitas de desvios de recursos, os bens seguiram bloqueados com as ações judiciais. A organização faliu após as investigações.

Tem-se uma questão ao se considerar perspectivas plurais de democracia. Na medida em que o grupo ruralista, privilegiado em recursos financeiros e políticos, procura mecanismos que disciplinam a ação do Estado a uma perspectiva de vida no campo voltado ao agronegócio e todas as relações econômicas e sociais aí imbuídas, projetos antagônicos, ainda que existentes, sofrem sanções. O último acontece seja do ponto de vista econômico (menor investimento público diante da crença das inviabilidades econômicas), ou mesmo são silenciadas, ou criminalizadas.

O protagonismo dos produtores rurais e a priorização do agronegócio é ainda fator que motiva o questionamento das políticas de reconhecimento/demarcação do território quilombola e indígena. Neste caso, os mecanismos de construção do discurso envolvem a perspectiva de desperdício de dinheiro público; a não aceitação de que o Estado garanta políticas para quem os ruralistas não reconhecem como produtores rurais e a afirmação que tanto indígenas, quanto quilombolas precisam se enquadrar a partir do agronegócio. Com isso, incorporam propostas de permissão de arrendamento de territórios indígenas e quilombolas, e silenciam sobre a terra enquanto direito desses públicos.

Quando falamos em interesse internacional nos indígenas, é evidente que não estão interessados nos indígenas; eles estão interessados em nos limitar na produção. Essa é a nossa interpretação. Quanto mais reservas indígenas criamos, mais nos sufocamos enquanto competidores, concorrentes internacionais, e nós estamos, claramente, surpreendendo o mundo com a nossa produção, pelo que estamos alcançando (Deputado Federal Osmar Serraglio PP-PR, 20º sessão da CPI Funai Incra, em 05 de abril de 2016)

**O ER 2: Ilegalidade dos movimentos sociais /ONGs** traz outro viés mobilizado por ruralistas, mas centrado na criminalização dos que consideram antagônicos. O

exemplo mais marcante é, sem dúvidas, a exigência de que movimentos sociais devem possuir registro jurídico como fator que condiciona a sua própria existência e legalidade.

Destacam-se duas perspectivas diferentes: uma do setor patronal que exclui os movimentos sociais como expressão e veículo de organização coletiva que participa da construção de novas formas de Estado, hegemonia e política; e a outra do setor dos trabalhadores rurais que resgata os princípios de mobilização, coletividade, participação política para além dos princípios da democracia estritamente eleitoral.

Reconhecer que os movimentos sociais são atores políticos coletivos que participam, disputam a sociedade e influenciam em mudanças significa incluí-los como vozes políticas dentro de um cenário democrático, onde a legitimidade e legalidade são garantidas (Lima, 2012). Mas, para os ruralistas, a importância da representação jurídica e financeira é fundamental para a responsabilização direta do indivíduo, principalmente quando é a propriedade rural o fator em disputa.

(...) o que estamos vendo hoje é essa organização de gente se organizando para invadir e gente se organizando para se defender. Todos que estiverem dentro da lei, dentro da legalidade são uma entidade, desde que tenha CNPJ, que seja registrado. O que não tiver isso é quadrilha. Não podemos aceitar quadrilhas no País. A quem cabe instrumentalizar e preservar a democracia, respeitar a lei e a Constituição é ao Governo central (Deputada Federal Kátia Abreu PFL-TO, 6º sessão da CPMI da Terra, em 13 de abril de 2004. Grifos meus).

A exigência de formalidade jurídica para movimentos sociais é uma tática que implica a negação do conflito, a desqualificação dos adversários e a defesa das entidades patronais, ainda que sob suspeitas de violações aos direitos humanos e de envolvimento em crimes e assassinatos contra trabalhadores rurais.

Quero que os nossos colegas se contenham na sanha de buscar mártires nessa história, porque o Sr. Nabhan, se for condenado ou indiciado de qualquer maneira, aí sim, mas com uma acusação de um leviano, de alguém que foi pego com um arsenal, que está querendo promover uma guerra, isso – princípio da UDR – é o estado de direito. Para isso, ao contrário do MST, a UDR tem registro, a UDR tem contabilidade, a UDR tem todas as certidões necessárias para provar a sua existência; ao contrário do MST, que não tem nada, que não existe, que usa os seus componentes para fazer as invasões, para praticar a violência, e é por isso que

o País está nessa situação (Deputado Federal Abelardo Lupion PFL-PR, 29º sessão da CPMI da Terra, em 07 de abril de 2005)<sup>60</sup>.

A defesa da personalidade jurídica dos movimentos sociais é somada a denúncias de protestos que questionam a concentração da propriedade. Deste modo, as ocupações de terra, independentemente de quem as promovem, são vistas como ações de violência, que desestabilizam uma ordem a ser garantida e que podem, inclusive, causar danos psicológicos em produtores rurais.

Nessa direção, temos absoluta certeza de que o mais veemente e honesto defensor da causa indígena não será favorável à efetiva situação daquela mãe no Mato Grosso do Sul cujos filhos sofrem traumas psicológicos com a violenta invasão indígena em sua pequena propriedade familiar. Ela, desamparada e sem trabalho, não possui sequer condições financeiras de tratá-los. Lado outro, também temos absoluta certeza de que o verdadeiro agricultor brasileiro, pequeno, médio ou grande, não compactua com atos de violência contra os indígenas. Nesse contexto, temos absoluta certeza de que o discurso restrito à busca pela terra é proliferado por interesses outros que não a proteção dos indígenas, quilombolas ou assentados, que precisam de muito mais que a terra, pois têm necessidades e anseios próprios. A cantilena que pretende focar, apesar do protagonismo das coletividades voltado para a questão da terra, é absurda, pois é considerada a essencialidade do problema que, assim como qualquer cidadão brasileiro, também pretende melhorias nas suas condições de vida — saúde, moradia, educação, emprego, etc (Deputado Federal Nilson Leitão PSDB-MT, 7º sessão da CPI Funai Inkra 2, em 03 de maio de 2017).

As vinculações ideológicas de determinados movimentos sociais também são destacadas. No relatório vencedor da CPMI da Terra, elaborado pelo deputado federal Abelardo Lupion (PFL-PR), que fundou a UDR de seu estado, há um particular empenho em descrever o MST e suas ações. O relatório de Lupion descreveu o MST como um grupo revolucionário e de esquerda, que busca a conquista do poder, sendo também por si um “grupo econômico” ao incluir as entidades de apoio, tais como ANCA e CONCRAB (Lupion, 2005).

Lupion (2005 p. 163-170) ainda definiu as práticas do MST como práticas “antidemocráticas”, diante da sua situação jurídica que, segundo o relatório, não possibilita a responsabilização de dirigentes, além da “deslegitimação do Poder Público,

---

<sup>60</sup>A UDR, no momento na arguição, era suspeita de apoiar proprietários flagrados pela polícia de São Paulo com armamento ilegal e contrabandeado. Ver notas taquigráficas da CPMI da Terra, 29º sessão em 07 de abril de 2005.

especialmente o Poder Judiciário”. O relatório ainda questionou a organização interna do MST, classificando-a como formas que não respeitam os princípios democráticos, ao estabelecer o “controle social e homogeneização forçada” de seus membros, o que os configuraria como uma “instituição jurássica que não se coaduna com os anseios nacionais”. Para o parlamentar, o “MST real é uma organização que não guarda o menor respeito por valores fundamentais da sociedade brasileira, em especial os princípios democráticos de igualdade e liberdade” (Lupion, 2005, p.180).

O aspecto a ser considerado, a partir da estratégia ruralista, é o questionamento da legalidade e, a partir deste conceito, da legitimidade do MST por meio das características deste movimento, principalmente no que diz respeito à coletividade do modelo de organização interna, e, principalmente, diante de sua forma de protesto. Segundo os ruralistas, se o MST não é um movimento legal por não ter inscrição jurídica, portanto a sua legitimidade não pode ser considerada pelo Estado para fins políticos.

Com as CPIs, o setor patronal rural teve a oportunidade de firmar um fórum de julgamento e constrangimento de lideranças sociais, de forma a enquadrar a sua conduta como ilícita. A ilicitude é construída não só pelo aspecto ideológico acerca da propriedade privada, mas também sob a ética do uso dos recursos públicos administrados por trabalhadores, o que justifica ações, principalmente do Estado, de repressão a esses sujeitos.

Vista sob uma ampla perspectiva histórica, a repressão contra manifestações sociais de setores populares do campo e da cidade nunca deixou de ocorrer, seja por violência do poder estatal, seja pelo poder privado. A convicção dos setores dominantes, governantes civis e militares de que as manifestações operárias e camponesas ameaçam a paz social, a segurança, a ordem estabelecida também qualificam os protestos como caso de polícia, o que revela a histórica opção pela intolerância às reivindicações econômicas, políticas e culturais dos grupos subalternizados (Ianni, 2004).

O destaque do caráter revolucionário e de orientações de esquerda do MST, enquanto uma face negativa e não condizente com “os anseios nacionais” (Lupion, 2005, p.163), denota uma visão autoritária diante da perspectiva de que o Estado deve ser orientado aos interesses ruralistas. Sendo assim, para torna-se fundamental negar qualquer pensamento e ação social que vá de encontro a isto, em qualquer lugar do mundo.

O que existe é o MST real, um movimento revolucionário de esquerda, que é contra toda e qualquer grande propriedade,

produtiva ou não. O MST real não reluta em desviar recursos, públicos ou privados, se for para fortalecer sua organização e alcançar o poder. Esse fenômeno de dupla personalidade não é exclusivo do MST, nem é desconhecido dos estudiosos dos fatos políticos e sociais contemporâneos. O movimento zapatista do México também age dessa forma, passando ao público uma imagem que não lhe é própria (Lupion, 2005, p.158).

É importante salientar as consequências diretas da mobilização deste viés no que tange a participação a participação de movimentos sociais nos processos de reforma agrária, demarcação do território indígena e reconhecimento do território quilombolas. No caso das ONGs, ainda que tenham personalidade jurídica, há o questionamento se a existência delas “atendem ao interesse nacional”, ou mesmo se financiam atividades que os ruralistas tentam criminalizar, a exemplo das ocupações de terra. Mas no caso da organização política de trabalhadores, indígenas e quilombolas o questionamento é a sua própria existência, condicionada a uma personalidade que deve ser controlada pelo Estado. As escolhas ideológicas e a vinculação destas organizações não raras as vezes são conectadas a crimes ambientais.

O índio é mero pretexto para a expansão das medidas de terras indígenas, atendendo a interesses nada republicanos e nada nacionais. O índio, como todo brasileiro, precisa de terra para viver, para morar. Isto é fato, mas precisa de muito mais. Parece que o Governo brasileiro perdeu a autoridade e a responsabilidade por isso, delegando e se submetendo a ONGs financiadas por governos estrangeiros — fundações internacionais e ONGs de atuação globalista no que diz respeito à política indigenista nacional. O nosso índio é brasileiro. Antes de tudo é brasileiro índio, assim como temos o brasileiro negro, o brasileiro branco, o brasileiro amarelo e todos os mestiços brasileiros. (Deputado Federal Valdir Colatto MDB-SC, 7º sessão da CPI Funai Incra 2, em 03 de maio de 2017).

O voto em separado de Lupion na CPMI da Terra propôs a criminalização dos movimentos sociais pelos conflitos agrários, indiciou cinco dirigentes do MST por “crimes de formação e quadrilha, extorsão e demais delitos ligados às práticas do Movimento” (Lupion, 2005). Ainda que na votação isto tenha sido suprimido, permaneceu o indiciamento de dirigentes da ANCA e CONCRAB, alguns deles sem sequer terem sido inquiridos, ou sido parte dos objetos de investigação.

Dentre os requerimentos e proposições encaminhadas pela CPMI da Terra, chama a atenção o Projeto de Lei que configura como “ato terrorista” as formas de protesto que incluam a ocupação, saques, depredações, cárcere privados, “com o fim de manifestar

inconformismo político ou de pressionar o governo a fazer ou deixar de fazer alguma coisa” (idem). Propõe que a punição seja feita sob a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 1983), porque afeta “a ordem constitucional estabelecida, a integridade territorial, o regime representativo e democrático e o Estado de Direito” (art. 1º, I e II, da Lei de Segurança Nacional) fragilizando assim o Estado (idem). Uma recuperação de um instrumento editado pela Ditadura Civil Militar no Brasil.

Ainda sob este aspecto, cito como exemplo o emblemático caso do Ministério Público do Rio Grande do Sul que, em 2008, elaborou o documento nº 16315-09-00/07-9, escrito pelo Procurador de Justiça do Estado, Gilberto Thums, endossado pelo Conselho Superior do órgão. O documento afirma que o MST, no caso referido pelo MP, é uma “organização criminosa” e exige “uma imediata e vigorosa ação representada por um conjunto de providências que levem à neutralização de suas atividades e declaração de ilegalidade do movimento” (Thums, 2008).

No caso da CPMI do MST, o relatório feito pelo deputado federal Jilmar Tatto (PT-SP), mais afeito aos discursos de movimentos sociais acerca do trabalho de ONGs com trabalhadores rurais, sequer foi votado. Isso significa que nenhum órgão de Estado recebeu, de forma oficial do Parlamento, as recomendações indicadas acerca de políticas que regulamentem convênios entre Estado e organizações da sociedade civil. Ainda que se tenha o esforço de parlamentares específicos na publicização do que foi elaborado, não ganha a mesma proporção política que um documento votado por uma CPI.

Já na CPI Funai Inkra 2, o relatório produzido pelo deputado federal e integrante da FPA, Nilson Leitão (PSDB-MT), também criminalizou as ocupações de terra, além de ter pedido o indiciamento de 88 pessoas. Dentre as pessoas com pedidos de indiciamento estavam procuradores, religiosos, antropólogos, indígenas, servidores da Funai, do Inkra, pessoas ligadas à organização Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e ao Conselho Indigenista Missionário (CIMI), procuradores da República e até mesmo o ex-ministro da Justiça do governo Dilma Rousseff (PT), José Eduardo Cardozo.

O **ER 3: Propriedade enquanto direito**, ainda que bastante específico no que tange ao direito constitucional mobilizado em defesa da propriedade privada, é também transversal aos outros enquadramentos dominantes. Este viés é mobilizado de forma principiológica nos discursos ruralistas: não há produção rural sem a defesa da propriedade rural e organizações que questionam o direito de propriedade devem ser criminalizadas. A defesa da propriedade é realizada sob o aspecto dos direitos individuais, como fator primordial da instituição democrática. Neste sentido, as CPIs já traziam nos

questionamentos ruralistas a exigência da promoção dos títulos enquanto política que confere propriedade inclusive a beneficiários da reforma agrária, além da mobilização da urgência da “segurança jurídica” ao meio rural.

O relatório final<sup>61</sup>, de 3385 páginas e escrito pelos deputados Nilson Leitão, Valdir Colatto e pela deputada Tereza Cristina, chama atenção para a preocupação ruralista com a “segurança jurídica” ao agronegócio. Este termo, ou sua variante “insegurança jurídica” foram utilizadas 147 vezes no relatório, em geral diante de abordagens que colocam indígenas, quilombolas e sem-terras como problemas à segurança jurídica do agronegócio, compreendido sempre de forma intrínseca ao direito de propriedade.

No mesmo período da CPI, em 2016, o Congresso Nacional realizou o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Ao presidente empossado, Michel Temer, a Bancada Ruralista, através da FPA, expressou, através de carta, preocupação com as políticas de demarcação do território indígena e quilombola e reivindicou a necessidade de “reformas em relação aos procedimentos administrativos de identificação e demarcação de terras” e a “adoção de políticas que resguardem o direito à propriedade e dificultem invasões, promovendo a segurança jurídica no meio rural”<sup>62</sup>.

Os ruralistas, ao orientar sua atuação à busca da segurança jurídica do agronegócio e à propriedade da terra, oferecem construções institucionais, que dialogam com a primazia dos mercados, capazes de modular condutas que são somadas a processos de limitação, silenciamento ou exclusão das possibilidades de influência de organizações de caráter popular. Este discurso tenta insuflar das decisões políticas quem não está alinhado a perspectiva de uma agricultura financeirizada, a partir da produção de *commodities* voltadas para o mercado exportador, tal como se configura o agronegócio.

De acordo com Sarlet (2005, p.92), o direito à segurança consta nos principais documentos internacionais e em constituições modernas, inclusive a brasileira de 1988, previstas no artigo 5º. Mais que jurídico, Foucault (2008) trata da “sociedade da segurança”, onde mecanismos de poder para redução e o controle de riscos e perigos são importantes para “criar um ambiente em função de acontecimentos ou de séries de

---

<sup>61</sup> Neste caso, dois relatórios foram produzidos: um pela relatoria oficial, comandada pelo deputado federal Nilson Leitão; outro produzido de forma paralela pela bancada de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), somadas as contribuições das deputadas federais Janete Capiberibe (PSB-AP) e Eliziane Gama (PPS-MA). O relatório oficial foi o aprovado pela comissão.

<sup>62</sup> A carta na íntegra pode ser vista no link [http://www.abag.com.br/sala\\_imprensa/interna/abag-marcos-montes-entrega-carta-da-fpa-ao-presidente-michel-temer](http://www.abag.com.br/sala_imprensa/interna/abag-marcos-montes-entrega-carta-da-fpa-ao-presidente-michel-temer). Acesso em 21 de setembro de 2019.

acontecimentos ou de elementos possíveis, séries que vai ser preciso regularizar num contexto multivalente e transformável” (idem, p. 27), capaz de distinguir o normal da anormalidade. Enquanto mecanismo disciplinar de controle social, a segurança é direcionada também a conjuntos de medidas legislativas, decretos, regulamentos. Neste sentido, quando as expectativas de segurança são consolidadas na ordem político-jurídica, viram objeto de políticas públicas e se incluem no aparato da segurança pública. Enquanto segurança pública, há a promoção à sociedade de um esforço social pela paz, no sentido do respeito por regras de convívio que não causem prejuízos para o conjunto da sociedade.

O discurso da segurança jurídica no campo, por parte dos ruralistas, traz a ideia de que os movimentos sociais são uma ameaça ao agronegócio, tal como ele é atualmente caracterizado. A Constituição brasileira teria optado “por uma economia de mercado com setor produtivo baseado na iniciativa privada”, o que baliza como negócio qualquer decisão relacionada à produção e comercialização, inclusive a posse da terra ainda que com função social (Rodrigues, 2014, p.35).

No entanto, a ameaça ao agronegócio é diretamente caracterizada como justificativa para mecanismos institucionais necessários à manutenção da propriedade privada rural, inclusive entre aqueles que obtiveram a terra por meio de políticas de democratização da terra. No caso da titulação das áreas de reforma agrária, uma espécie de conferência da propriedade da terra a quem é beneficiário da reforma agrária, há a promoção da isenção do Estado do papel de investidor nas áreas desapropriadas, deixando para o beneficiário o papel de desenvolver o lote recebido. Ou seja, o aspecto social da reforma agrária é simplesmente retirado para dar lugar à disputa por recursos públicos a partir de outra chave: como proprietários. Além disso, com o título, os novos proprietários podem vender as terras loteadas, que fortalece o mercado de terras no Brasil.

Quando os ruralistas se deparam com políticas que envolvem distribuição de terras (caso da reforma agrária), ou a limitação mercadológica das mesmas (quando há demarcação, ou reconhecimento para indígenas e quilombolas), compreende-se que há obstáculos institucionais ao desenvolvimento e expansão do agronegócio, ou seja, que o agronegócio se encontra em um estado de “insegurança”. No discurso ruralista, o Estado, ao garantir as políticas que acionam direitos constitucionais de setores antagônicos aos ruralistas, expropriam do produtor rural o seu direito de propriedade.

“No regime constitucional e legal brasileiro não é possível que um ente público desconstitua propriedade privada através de ato meramente administrativo. O direito de propriedade foi uma conquista histórica dos direitos humanos, que substituiu o

sistema de domínio do Rei ou da Igreja, garantindo aos cidadãos a propriedade de suas casas e os direitos correlacionados, como a inviolabilidade do domicílio e a privacidade” (Leitão, 2017, p.194, Grifos meus).

Se as organizações camponesas, grupos indígenas e quilombolas são entraves à economia de mercado, estes grupos antagônicos, quando politizados, devem ser matéria de segurança nacional. Não à toa que os ruralistas enquadraram na esfera do crime a ocupação de terras, por “abalarem a paz pública” e o “sentimento de tranquilidade”.

A invasão de várias propriedades particulares, por inúmeras pessoas, as quais atuam de forma estável e organizada, é o suficiente para justificar a medida constritiva. Além da tomada violenta da propriedade particular pelos invasores, é público e notório a perturbação do sentimento de tranquilidade, abalo da paz pública, os constrangimentos, ameaças e até dano causado ao patrimônio particular, com a destruição de plantações, danos em maquinários, danificação de casas, matança de gado (sem contar o risco de mortes de pessoas de ambos os lados, decorrentes das invasões), enfim, a mais completa inutilização das propriedades rurais (Leitão, 2017, p. 2646).

Durante a CPI Funai Inca 2, há a defesa de determinadas medidas e compreensões da legislação que, para os ruralistas, conferem segurança jurídica ao campo brasileiro como um todo. Mesmo que limitem em apontar como “questões” a serem resolvidas pelo poder público justamente aquilo que se refere aos direitos de setores indígenas, negros/quilombolas e sem terras. É possível identificar estas questões, consideradas como fator de insegurança pelos ruralistas, a partir do relatório da CPI. No caso dos indígenas, ao mobilizar exemplos de conflitos entre proprietários de terra e indígenas nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia, os ruralistas requerem o reconhecimento de direitos apenas às áreas que estivessem ocupadas em 1988, marco da Constituição Federal, o chamado “marco temporal”.

Outra questão se refere à ação de antropólogos/os e organizações indigenistas. Os ruralistas argumentaram questões que tratavam da transparência e legalidade em demarcações de territórios indígenas considerados conflituosos. Eles sustentam que antropólogos/as não teriam obedecido a ampla defesa do contraditório, principalmente de agricultores que disputam as mesmas terras. Os ruralistas também levantaram questionamentos acerca da impessoalidade de antropólogos e diretores da Funai, diante de denúncias de trabalhos que teriam sido realizados de forma tendenciosa, beneficiando indígenas.

Os ruralistas ainda questionaram a moralidade de antropólogos/as, ao indicar que as demarcações não podem ser universais, principalmente mediante a indicação de direitos indígenas “a quem não se enquadram nessa categoria”; a eficiência do trabalho destes profissionais, diante da judicialização dos processos de demarcação; além de questões relativas à razoabilidade e proporcionalidade, colocadas por antropólogos/as, e organizações indigenistas, partiam “de convicções preestabelecidas e demarcam áreas para além da previsão constitucional”, entendida pelo marco temporal de 1988 (Leitão, 2017, p. 200).

No caso do território quilombola, os ruralistas se apegam ao conceito de quilombo limitado às áreas em que há a comprovação de antigos territórios compostos por negros fugidos no período da escravidão. Além disso, questionam o decreto 4.887/2003, no que tange aos aspectos da “auto atribuição” e da “autodefinição” como critério para identificação dos titulares da demarcação, além da consideração das áreas identificadas como “espaços vitais” e não somente as tradicionalmente ocupadas<sup>63</sup> (Leitão, 2017, p. 1627). Os exemplos dos casos das comunidades quilombolas de Morro Alto (RS) e as comunidades quilombolas localizadas no município de Rio Pardo (RS) foram utilizados para justificar o questionamento a laudos antropológicos que os ruralistas julgaram inconsistentes e ideológicos.

Dessa forma, tem-se claro que os dois antropólogos que compuseram a Equipe responsável pela elaboração do estudo em “Rincão dos Negros” são adeptos de uma corrente dentro da antropologia que desvincula o termo “quilombo” de seu significado originário (ligado à comunidade formada por escravos fugitivos) para abranger outras minorias. Com o dito, não há nada de ilícito na defesa dessa corrente, pelo contrário: a dialética é de extrema importância para desenvolvimento do conhecimento. Contudo, sob o aspecto jurídico, não pode essa corrente teórica ser utilizada para transmutar o art. 68 do ADCT [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias] e a regulamentação infra legal, sob pena de os Administradores, ao agirem fora da legalidade administrativa, serem responsabilizados por tal. Ademais, sob o aspecto moral, não vislumbramos como correto utilizar essa corrente para desconstituir direitos e expulsar dezenas de famílias de suas moradias, reparando uma injustiça social mediante o cometimento de outras. Assim, as ilicitudes não se voltam aos acadêmicos enquanto tais, mas sim enquanto agentes públicos, principalmente, aos que compuseram o Grupo de Trabalho do Incra, os quais não poderiam utilizar (ou “aceitar”) uma corrente teórica sem respaldo legal para geração de efeitos

---

<sup>63</sup> Em 2018, o STF julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, impetrada pelo então Partido da Frente Liberal, hoje Democratas, que questionava a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003.

administrativos, em desrespeito à lei e à Constituição Federal (Leitão, 2017, p. 1756).

Tanto em relação às áreas indígenas, quanto quilombolas, há uma atenção aos processos de desintrusão, que retiram ocupantes das terras demarcadas, ou reconhecidas. Para os ruralistas, se há questionamentos acerca da constitucionalidade da lei, ou mesmo em relação à postura de antropólogos no estudo destas áreas, fundamental para os processos de demarcação e titulação, é injusto que produtores rurais sejam retirados destes lugares; consideram uma afronta aos direitos fundamentais da pessoa humana.

Fica claro que uma das partes atingidas pelo processo administrativo não tem garantidos seus direitos fundamentais a um devido processo legal, sendo colocada em pé de desigualdade com os interessados em demarcar a área, ofendendo o dever de tratamento igualitário às partes no processo administrativo e judicial (...) Temos absoluta certeza de que o mais veemente honesto defensor da causa indígena não será favorável à situação daquela mãe no Mato Grosso do Sul, cujos filhos sofrem traumas psicológicos com a violenta invasão indígena em sua propriedade familiar e ela, desemparrada e sem trabalho, não possui sequer condições financeiras de tratá-los. Por outro lado, também temos absoluta certeza de que o verdadeiro agricultor brasileiro, pequeno, médio ou grande, não pratica e nunca praticou a grilagem de terras ou violência contra os indígenas. Enquanto todos sofrem, o discurso maniqueísta serve de cortina de fumaça para o ilícito e a má-fé daqueles que cometem uma das maiores atrocidades que o homem pode fazer: defender o bem como ferramenta para praticar o mal (Leitão, 2017, p. 200)

Em relação aos sem-terras, os ruralistas encontraram no Poder Executivo grande aliado, diante das rupturas institucionais promovidas com o golpe de 2016, que depôs a presidenta eleita Dilma Rousseff. São exemplos a extinção do MDA, a extinção de diversos conselhos de participação social e a aprovação da Lei 13465, de 2017 (Brasil, 2017). Apesar de já ter sido discutida no primeiro capítulo desta tese, relembro que esta legislação secundarizou o instrumento da desapropriação de terras a partir dos requisitos institucionais que orientam a Função Social da Propriedade da Terra, ampliou a regularização de áreas com suspeitas de grilagem na Amazônia e diminuiu a importância dos movimentos sociais na mobilização de novos beneficiários.

Neste capítulo, foi possível analisar quantitativa e qualitativamente a mobilização de vieses nas CPIs. Eles são relevantes, porque estamos tratando de disputas que têm efeitos no Estado. Exemplificamos como algumas políticas públicas e ações de órgãos de Estado foram influenciadas pela mobilização destes vieses, de diferentes formas,

beneficiando interesses ruralistas. No próximo capítulo, verifico como esses vieses foram mobilizados em três jornais de grande circulação no Brasil, de forma a conferir a construção da hegemonia ruralista que alcança inclusive a opinião pública.

## **Capítulo 5: Os ruralistas e o agendamento privilegiado do direito à terra nos meios de comunicação.**

Se é impensável, nos dias de hoje, uma sociedade que não seja interligada por uma comunicação mediada, no âmbito da pesquisa também há o questionamento sobre a influência que a mídia pode exercer sobre as pessoas, suas atitudes e comportamentos. A influência da mídia está relacionada à capacidade de produção e difusão de conteúdos simbólicos, em contextos sócio-históricos específicos. Ela tem sido associada à reprodução da dominação e ao estabelecimento de consensos.

Os meios de comunicação de massa são “meio técnico que serve para a transmissão das formas simbólicas produzidas, que transformaram as formas de interação social, a percepção que indivíduos e grupos têm de si mesmos e dos outros, além de serem importantes para a transmissão da cultura (Thompson, 2011; Biroli, 2010). A presença de indivíduos e temas na agenda dos meios de comunicação de massa possibilita ganho de relevância, mas também julgamentos diante da inserção em narrativas que atribuem sentido à experiência social (Biroli, 2010, p.92). No próprio processo de elaboração e difusão do conteúdo simbólico, através da mídia, há a proposição de “ólicas argumentativas sobre a realidade, aceitas por amplos segmentos sociais, dentro de uma lógica de identificação e correspondência” (Moraes, 2010, p.67).

Este capítulo é dedicado à verificação dos enquadramentos presentes nos meios de comunicação, analisando sua relação com aqueles mobilizados pelos ruralistas e seus opositores durante as CPMIs da Terra, do MST e as duas CPIs Funai Incra. São analisados o agendamento de temas, originados no âmbito dos discursos e enquadramentos produzidos nas CPIs, tais como foram reverberados em três jornais de grande circulação: *Folha de S. Paulo (FSP)*, *O Estado de S. Paulo (Estadão)* e *O Globo*.

São jornais de circulação nacional e diária, sendo “consensual entre os analistas que o jornalismo político desses veículos possui forte impacto no campo político e no debate das questões públicas e grande influência nos segmentos da opinião pública mais bem informados, além de frequentemente pautar outras mídias e campanhas eleitorais” (Azevedo, 2017, p.28). Isso se mantém, ainda que a circulação de informações na internet tenha ganho relevância ao longo dos anos. Os jornais passam por momento de crise, mas continuam lidos – e atacados – pelas elites políticas e pelos governantes, tornando-se alvos em processos de autocratização. Isso é curioso, porque não se pode dizer que tenham sido, historicamente, veículos associados a visões progressistas e de contestação do *status quo*. Pode-se considerar que essa ambiguidade advém do fato de que o caráter

empresarial e os imperativos profissionais do jornalismo não existem sem tensões e, também, que em alguns contextos pode haver disputas de interesses que colocam algumas empresas de comunicação em posição de relativa oposição a grupos poderosos.

As CPIs (ou investigações parlamentares), objetos desta tese, foram capazes de agendar temas relacionados ao direito à terra, principalmente no âmbito da atuação de movimentos sociais de luta pela terra e território, em especial o MST. No caso das duas CPIs Funai Incra, conforme a tese já mostrou, são as organizações indigenistas as mais visadas pelos ruralistas. Isto abre o questionamento acerca dos enquadramentos utilizados pela mídia e de que forma contribuíram para os interesses ruralistas, em detrimento dos interesses concorrentes, a partir de transferências dos discursos produzidos no âmbito das CPIs.

Trata-se, então, da adoção dos vieses mobilizados por determinado grupo, que são assumidos nos enquadramentos produzidos pela mídia. Isto envolve a construção de ênfases de uma realidade apercebida, mas também o predomínio de determinadas vozes, em detrimento de outras (Mantovani, 2017). Os ruralistas foram capazes de fazer com que enquadramentos priorizados pelo setor fossem mobilizados em outras dimensões ou espaços da esfera pública, no caso os meios de comunicação. Fortalecem, assim, os vieses mobilizados pelos ruralistas no Parlamento e, conseqüentemente, contribuem para a manutenção de hegemonia, que também se afirma simbolicamente. Essa retroalimentação ajuda na construção de consensos acerca de temas referentes ao direito à terra, em geral silenciando alternativas e propostas antagônicas.

Por isso a tese analisou os dois conjuntos distintos de debates - na política institucional no Congresso e nos meios de comunicação. Entendo que a análise espelhada dos enquadramentos nos dois espaços possibilita a verificação de quais vieses mobilizados garantem a renovação da hegemonia dos interesses e valores ruralistas seja na política institucional, seja na sociedade como um todo.

Já mostramos que os ruralistas possuem hegemonia política e social no que tange aos seus interesses de classe. O trabalho aqui é identificar sob quais enquadramentos essa hegemonia é sustentada. Não se pressupõe a falta de disputa, tanto que iremos expor também os enquadramentos mobilizados por setores antagônicos, como fizemos no Congresso Nacional. Novamente, utilizo o recurso dos enquadramentos dominantes como forma de esclarecer as predominâncias, algo que foi explicado no capítulo anterior.

Neste capítulo, trago algumas reflexões acerca dos meios de comunicação de massa, a formação da agenda da mídia e notas acerca da cobertura da agenda agrária. Depois,

explico como o estudo definiu a tipologia para os enquadramentos midiáticos analisados, a partir dos enquadramentos e enquadramentos dominantes já formalizados no capítulo anterior, mas também dos enquadramentos exclusivamente presentes nos meios de comunicação. Inclui-se, além da apresentação dos enquadramentos dominantes que predominaram nas coberturas, a análise das vozes predominantes na construção dos discursos. Antecipo que há predominância ruralista quando as disputas pela terra são tematizadas, no entanto mais limitada quando se trata de direitos indígenas.

### **5.1 A formação da agenda do noticiário e influências no debate público.**

O processo da comunicação de massa é fundamental em qualquer análise da natureza da conduta política, sob qualquer perspectiva territorial. Do ponto de vista de grandes monopólios de mídia, como é o caso brasileiro<sup>64</sup>, trata-se de conservar uma concepção dominante de um bloco social hegemônico. Isto acontece por meio da regulação da opinião através de critérios exclusivos de agendamentos e enquadramentos de temas, de forma a organizar e unificar a opinião pública por meio de transmissão de conteúdos que conferem princípios e valores (Moraes, 2010, p.67).

Ao menos em duas maneiras os meios de comunicação de massa podem delimitar o debate público. A primeira trata da definição das temáticas que são consideradas relevantes, o que se desdobra no que se configura como a agenda da mídia (Wolf, 2012). A outra está relacionada à consolidação de enquadramentos hegemônicos para determinados temas, estabelecendo diferenças entre posições e atores que participam dos debates (Biroli e Mantovani, 2010, p. 52).

O agendamento de temas e questões relevantes postas para deliberação pública é, em grande parte, condicionado pela visibilidade dada a determinados temas pelos meios de comunicação de massa. Segundo McCombs (2009, p.111), o agendamento “é uma teoria sobre a transferência da saliência das imagens da mídia sobre o mundo às imagens de nossas cabeças”, sendo a ideia teórica central “que os elementos proeminentes nas imagens da mídia tornam-se proeminentes na imagem da audiência” (idem), ou seja, “os

---

<sup>64</sup> Estima-se que menos de dez famílias compõem grupos que controlam cerca de 80% do sistema de grande mídia do país, dentre elas os Marinho (Globo), os Saad (Bandeirantes), Abravanel (SBT), os Sirotsky (RBS-Sul do Brasil), a família Câmara (Anhangera - Centro Oeste do Brasil), além dos Civita (todas as publicações da editora Abril, incluindo a revista ‘Veja’); os Frias (Folha de São Paulo) e Mesquita (Estado de São Paulo), para citar os maiores (Lima, 1998).

elementos enfatizados na agenda da mídia acabam tornando-se igualmente importantes para o público” (ibidem).

Assim, os meios de comunicação são capazes de formular questões públicas que ganham relevância social, diante de um cidadão comum que considera o que é veiculado como assunto importante e de políticos e funcionários públicos que se veem na obrigação de dar respostas (Miguel, 2014b, p. 142). Ao mesmo tempo, conforme afirmação de Mantovani (2017, p. 63), é “importante distinguir a atenção da mídia para um tema, (agendamento de primeira dimensão), da maneira como esse tema é enquadrado (agendamento de segunda dimensão, ou agendamento de atributos)”.

Os enquadramentos agendam atributos, que podem ser simples - tais como a descrição de pessoas por meio da idade, lugar de nascimento - e podem também ser complexos - tais como a qualificação de projetos políticos e temas, a exemplo da economia de um país, ou reformas políticas promovidas por governos (McCombs, 2009, p.138-139). Já o agendamento traz à tona o tema em si, que é exposto de formas variadas.

De acordo com McCombs (2009, p.187), certos atributos de um objeto funcionam como argumentos que organizam e estruturam a imagem perante o público, o que produz um efeito de sugestionamento (*priming*) de perspectivas que influenciam julgamentos. A base psicológica do efeito de sugestionamento, segundo o autor (idem), é a atenção seletiva do público, porque as pessoas, ao fazerem julgamentos, utilizam “atalhos intuitivos”, utilizando “pitadas de informação” que são salientes no momento que o julgamento precisa ser feito.

Estudos também indicam que o ambiente político é influenciado pelas ênfases selecionadas e difundidas pelo campo jornalístico. Assim como o campo jornalístico precisa coincidir os seus relatos com o que é produzido pelo campo político (Mantovani, 2013). A interação entre os dois campos produz uma competição dos atores sociais pela mobilização de determinadas ocorrências, de forma que estejam aptas às necessidades do campo jornalístico (Traquina Apud Mantovani, 2013. p.75). Assim, os espaços sociais e as instituições que produzem discursos precisam ser considerados, pois concorrem com as informações que os meios de comunicação fazem circular (Biroli e Miguel, 2011, p.8).

A construção da notícia conta com sistemas específicos próprios do jornalismo, que por meio da crença da sua competência especializada, confere confiança da parte dos clientes, ou consumidores, que não possuem a mesma capacidade técnica para avaliar a competência profissional e a excelência técnica da informação e, em situações, como a

do Brasil, dificuldades de interpretação crítica diante da baixa escolaridade de grande parte do público.

Miguel (2014b) aborda este fenômeno através do conceito de sistema perito, trabalhado por Anthony Giddens. O autor inglês, ao marcar as sociedades dentro de características de amplitude das relações sociais, com interações que dispensam o face-a-face, constantemente deslocadas do tempo e do espaço, dá aos sistemas peritos uma importância, na medida em que “organizam grandes áreas dos ambientes material e profissional em que nós vivemos hoje” (Giddens Apud Miguel, 2014b, p. 138). O jornalismo visto como um sistema perito mantém com os consumidores uma relação de confiança no que tange à veracidade das informações, à justeza da seleção e hierarquização dos elementos importantes a serem relatados e, por fim, à justeza em relação à hierarquização e seleção das notícias dentro de um conjunto de fatos e temas disponíveis na realidade social (Miguel, 2014b, p. 140).

A verificação de credibilidade e veracidade é bastante difícil para o cidadão comum. Primeiro porque as notícias geralmente tratam de fatos, cujo um número reduzido de receptores terá condições de comprovação da exatidão, justamente porque não estavam presentes no momento do fato. Segundo, é dificilmente verificável se o agendamento de temas e a seleção do que se relata são corretos, porque a maior parte dos fatos não pertence à realidade de quem recebe a informação. No terceiro aspecto, saber se as notícias priorizadas em detrimento de outras são relevantes também exige que os receptores possuam acessibilidade ao conjunto de temas, o que normalmente não ocorre (Miguel, 2014b)

O contexto de atuação partidária do jornalismo (Biroli, 2013, p.129) também deve ser considerado. Para Biroli (idem), não se trata, apenas, de verificar se há uma atuação do jornalismo que se identifica com algum partido político. Trata-se da expressão ativa – e não apenas nas disputas eleitorais – de uma posição política situada. A autora utiliza a noção de atuação partidária como opção para ressaltar esta posição situada, que tensiona dualidades entre o que se considera como jornalismo partidário e jornalismo profissional. Conforme Biroli (ibidem, grifo no original), “o jornalismo é a expressão de uma parte nas disputas mesmo quando não existe alinhamento político-partidário estável”.

Os “atributos” selecionados por jornalistas e enfatizados nas notícias produzidas sugerem ao público não só **o que** pensar, mas **como** pensar sobre temas (McCombs, 2009,

p.114)<sup>65</sup>. A seleção do que é notícia e os filtros utilizados para dar ênfase a temas constroem uma hierarquia de atributos que podem aferir valores (positivos ou negativos) a objetos, realçá-los ou mesmo ignorá-los (Mantovani, 2013, p. 76).

No caso da agenda agrária no campo jornalístico, há um histórico de tratamento diferenciado nas coberturas no que se refere à reforma agrária e aos movimentos sociais de luta por terra e território. Biroli (2013) já aponta pesquisas que demonstram que a cobertura oscila entre a estigmatização - quando há alguma atuação/protesto de movimentos sociais - e o silenciamento - quando há desconsideração dos movimentos sociais enquanto atores (Berger Apud Biroli, p. 138; Intervenções Apud Biroli, p.138). Neste sentido, enquadramentos alternativos, em geral elaborados por movimentos sociais de luta pela terra e território, possuem mais dificuldades de chegar à agenda dos meios de comunicação.

Não obstante, grande parte dos meios de comunicação do Brasil possuem relações e negócios que envolvem o agronegócio brasileiro. Segundo a pesquisa *Media Ownership Monitor – MOM*<sup>66</sup>, realizada pelo Intervenções e Repórter Sem Fronteiras, a relação entre mídia e agronegócio pode ser observada, tanto na produção de conteúdo, quanto nos investimentos financeiros. A pesquisa cita, além de outros, o caso do Grupo RBS, “cujos acionistas são proprietários de terra e criaram o Canal Rural de TV, em 1996, posteriormente vendido para a J&F Investimentos, controladora do Frigorífico JBS, em 2013” (MOM, 2018). Também cita o caso da família Saad, proprietária de terras e dona do grupo Bandeirantes, que possui “o canal de TV a cabo Terraviva e, na Band News, o Jornal Terraviva reapresenta notícias sobre o agronegócio produzidas pelo canal especializado” (idem)

Em relação aos jornais analisados nesta tese, somente a *Folha de S. Paulo* não tem um histórico relacionado a produtores rurais, ou relação direta com o agronegócio brasileiro, segundo as informações disponibilizadas pela pesquisa *Media Ownership Monitor*. O jornal *O Estado de S. Paulo*, controlado pela família Mesquita desde o seu nascimento, foi fundado em 1875 por um grupo de 16 pessoas, entre elas o cafeicultor José Alves de Cerqueira César. Em 1927, quando Júlio Mesquita Filho assumiu a direção

---

<sup>65</sup> Os estudos sobre *agenda-setting* incluem a hipótese de que a imprensa possui condições de dizer aos leitores sobre quais temas pensar alguma coisa, ainda que não possa não conseguir, na maior parte do tempo, dizer as pessoas sobre o que pensar (Cohen Apud Wolf, 2012, p.144).

<sup>66</sup> A pesquisa pode ser acessada pelo site <https://www.mom-rsf.org/en/countries/brazil/>, acesso em 02 de agosto de 2020.

da empresa em 1927, a família já possuía interesses políticos e econômicos com a produção de café. O próprio Mesquita Filho foi defensor da necessidade de criação de um órgão de proteção dos cafeicultores brasileiros em diversos artigos redigidos no próprio jornal (MOM, 2018).

O grupo Globo, que controla o jornal *O Globo*, além de ser o maior conglomerado e o maior caso de concentração horizontal e vertical<sup>67</sup> do país, possui parcerias com organizações ligadas ao agronegócio, a exemplo da ABAG. Na lista de negócios da família estão inclusas empresas de vendas, finanças, imobiliárias, de tecnologia da informação, além das fazendas Bananal Agropecuária, Mangaba Cultivo de Coco e Fazendas Guara Agropecuária (MOM, 2018).

Ainda no grupo Globo, são reconhecidas as diversas campanhas de valorização do agronegócio no Brasil, a exemplo da campanha publicitária “Agro – A indústria riqueza do Brasil”, na grade de programação da TV Globo, com o bordão “Agro é tech, agro é pop, agro é tudo”. Não menos importante são os programas dedicados à agricultura tal como o Globo Rural, no ar desde 1980. O grupo Globo também conta com a revista *Globo Rural*, em circulação desde 1985 e, mais recentemente, a editoria “Agro” no seu portal na internet G1. O agronegócio ainda faz parte dos projetos da Globo Negócios, como o Mapa da Mina<sup>68</sup>, que permite o planejamento do investimento publicitário em audiências estratégicas, a partir da coleta de dados sobre o setor agropecuário.

Os meios de comunicação de massa ainda influem na fabricação e reprodução de representações do mundo social que fundamentam a compreensão que os grupos sociais têm de si mesmos, dos outros e de seus interesses. Neste sentido, os meios de comunicação também são instrumentos de difusão de projetos políticos. Miguel (2014b, p. 150) alerta para a necessidade de se produzir um modelo para a compreensão das relações entre meios de comunicação e política, dando conta da centralidade cada vez maior da mídia no jogo político.

---

<sup>67</sup> De acordo com Lima (1998, p. 5-8), a concentração da mídia no Brasil pode ser do tipo horizontal, ou seja, quando a monopolização ou oligopolização se produz na mesma área do setor - o caso da TV a cabo, controlada pelas organizações Globo, através do sistema NET; ou do tipo vertical, quando há a integração das diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição, a exemplo também da rede Globo, que controla vários aspectos da produção de programas de televisão até a sua veiculação, comercialização e distribuição. Lima (idem) cita as telenovelas como um grande caso em que a Globo se destaca tanto na produção, quanto na distribuição e comercialização para outros países.

<sup>68</sup> Para conferir, entrar no link mantido pelo site Globo Negócios: [http://www.portfolioglobo.com.br/mapadamina/?\\_ga=2.120507016.1404929920.1598110512-442272901.1598110512](http://www.portfolioglobo.com.br/mapadamina/?_ga=2.120507016.1404929920.1598110512-442272901.1598110512) Acesso em 22 de agosto de 2020.

Considerando interesses econômicos dos veículos de comunicação e o próprio campo jornalístico, os meios de comunicação impõem seus critérios de seleção de informações, a partir de constrangimentos profissionais específicos, que passam a ser considerados indiscutíveis. Como afirma Miguel (idem, p.153), “as vozes que se fazem ouvir na mídia possuem um viés”. A mobilização de vieses, inclusive com os silenciamentos das vozes divergentes, traz consequências para o jogo político e a construção de consensos sobre determinadas agendas, além da disseminação de determinados projetos políticos, em detrimento de outros. Por isso, funcionam como “dispositivos de seleção” do que se considera relevante, a partir da construção de determinada percepção sobre os objetos retratados (Mantovani, 2013, p.77).

## **5.2 Notas metodológicas para a análise dos meios de comunicação.**

Para se chegar ao objetivo desta fase da pesquisa, parti dos enquadramentos já formalizados na análise dos discursos nas CPIs, apresentados e discutidos no capítulo anterior. O *corpus* de mídia analisado foi composto por 341 observações em todas as CPIs, composto de material coletado através dos acervos disponibilizados pelos jornais impressos *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, utilizando as palavras chaves: “CPMI da Terra” e “CPI da Terra”; “CPMI do MST” e “CPI do MST” e “CPI Funai Inca”, ou somente “CPI da Funai”.

Foi necessário desdobrar as palavras-chave em CPI e CPMI, embora se trate dos mesmos eventos, uma vez que os jornais não adotaram um único padrão de escrita. O período referente às coletas corresponde aos anos de duração de cada comissão parlamentar, ou seja: os anos de 2003 a 2005 para a CPMI da Terra; os anos de 2009 a 2011 para a CPMI do MST; e os anos de 2015 a 2017 para as duas CPIs Funai Inca.

O recorte temporal que define o *corpus* é maior que os meses de duração das CPIs. Esta decisão de inclusão se justifica diante dos materiais de mídia que motivaram, e, portanto, antecederam a criação de pelo menos duas das investigações, a CPMI da Terra e do MST. O período permite, assim, verificar se há mobilização dos enquadramentos encontrados nas CPIs anteriormente a eles e posteriormente. No caso das CPIs Funai Inca, apesar de oficialmente serem duas investigações distintas, aqui são analisadas de forma conjunta. Isto porque os temas são exatamente os mesmos e sua reinstalação, conforme já descrito no capítulo 3, foi uma forma de se estabelecer a conclusão dos trabalhos já iniciados, mas não concluídos, porque a CPI não foi prorrogada.

A preferência dada ao que foi publicado nas edições impressas é justificada pelo grau de importância dada a determinado tema por um veículo que reconhecidamente influi na opinião pública e na classe política, ao ponto de colocá-lo na versão impressa dos jornais pesquisados. Apesar do crescimento do consumo de notícias em formato online, os jornais impressos são as principais fontes de informações de parlamentares federais. Segundo a publicação *Mídia e Política*, produzido pela FSB Pesquisa, do total 230 deputados federais, de 26 partidos, entrevistados nos dias 8 e 9 de março de 2016, 43% afirmaram serem os jornais impressos a principal fonte de informação. A internet, que inclui sites, portais, blogs e redes sociais, foi considerada a principal fonte de informação por 32% dos entrevistados (FSB Pesquisa, 2016, p. 12).

Deste modo, o *corpus* de mídia consiste no número de edições descrito abaixo:

**Tabela 8: *Corpus* de mídia – por quantidade de matérias**

<b>CPI/Jornal</b>	<b><i>Folha de S. Paulo</i></b>	<b><i>O Estado de S. Paulo</i></b>	<b><i>O Globo</i></b>	<b>Total de matérias</b>
CPMI da Terra (2003- 2005)	78	94	28	<b>200 (58,7%)</b>
CPMI do MST (2009 – 2011)	10	50	50	<b>110 (32,3%)</b>
CPI Funai-Incra/CPI Funai Incra 2 (2015 – 2017)	14	10	7	<b>31 (9,1%)</b>
<b>Total de matérias por jornal</b>	<b>102 (29,9%)</b>	<b>154 (45,2%)</b>	<b>85 (24,9%)</b>	<b>341 (100%)</b>

Fonte: a autora

Em relação a cada jornal analisado, há diferença no total de observações. O jornal *O Estado de S. Paulo* deu mais atenção às CPIs, com a coleta de 154 observações, ou seja 45,2% das matérias analisadas. O jornal *Folha de S. Paulo* foi responsável por 102 matérias, 29,9% do *corpus* analisado. Por fim, o jornal *O Globo* foi responsável por 85 matérias analisadas, 24,9% do total.

Cada observação seguiu o mesmo elenco de perguntas e respostas, inseridas no *software Sphinx Léxica*. Como o objetivo é verificar o agendamento a partir dos enquadramentos encontrados nas CPIs, utilizo a mesma formalização lá estabelecida. No entanto, é preciso destacar que a análise prévia do material revelou que dois enquadramentos são exclusivamente midiáticos, listados a seguir.

O primeiro enquadramento foi formalizado como *Governo/PT compactua com movimento social/ONG*. Trata de matérias em que o discurso predominante se refere às

ações do Governo Federal contra o andamento das CPIs ou que privilegiavam o interesse de algum movimento social, ou ONG, que tivesse vínculo com este movimento social. Em geral, essa narrativa é vinculada ao próprio PT, diante da sua histórica ligação com movimentos sociais. É assumida pelo próprio jornalista ou por uma voz que coaduna com os interesses ruralistas, sejam eles os próprios parlamentares, ou organizações da sociedade civil de caráter ruralista e patronal, conforme exemplo abaixo. Esse enquadramento, com a mudança para o Governo Temer, deixa de ser mobilizado, já que não há mais a denúncia de que o governo privilegiava movimentos sociais.

“Criada com o apoio de parlamentares aliados ao Palácio do Planalto, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Mista do MST só “vingará” se contar com a rebeldia dos governistas. Caso contrário, corre o risco de ter convocações e pedidos de quebra de sigilo boicotados por deputados e senadores de partidos governistas, que serão maioria na comissão” (Pires e Costa, O Estado de São Paulo, 23 de outubro de 2009)

O segundo enquadramento exclusivamente midiático foi formalizado como *CPI não cumpriu seu objetivo*. São textos em que predomina um enquadramento de denúncia, segundo o qual a própria CPI, como investigação, não chegou a nenhuma conclusão ou não foi finalizada dentro do tempo previsto. Nesses casos, são desconsideradas como contribuição relevante à resolução de conflitos que envolvem a terra. Também narram a polarização dos debates, a exemplo da coluna escrita por Tereza Cruvinel em novembro de 2005, após o fim da CPMI da Terra.

Na sessão final da CPI da Terra, outras cenas de hostilidade. A senadora Ana Júlia rasgou e lançou aos ares o relatório do deputado Abelardo Lupion. Se ela exagerou, mais ainda o fizeram os ruralistas da CPI, ao aprovar um parecer alternativo que ofende a realidade agrária. Antes, haviam rejeitado o parecer do relator João Alfredo (PSOL-CE), que apresentava a questão do ponto de vista exclusivo dos movimentos sociais que lutam pela terra e pela reforma agrária. Mas Lupion foi para o extremo oposto. (Cruvinel, coluna Panorama Político, O Globo em 29 de novembro de 2005)

A ficha utilizada para análise do material jornalístico contém os seguintes itens:

- **CPI:** Terra; MST; Funai Incra.
- **Título da matéria:** título encontrado.
- **Jornal:** *Folha de S. Paulo*; *O Estado de S. Paulo*; *O Globo*.
- **Tipo de texto:** notícia; artigo de opinião; entrevista; carta de leitor; coluna; nota; editorial.
- **Editorial:** em qual parte do jornal a matéria foi veiculada.
- **Mês da matéria:** escolha da referência do mês.
- **Ano da matéria:** escolha da referência do ano.
- **Enquadramento:** os 25 enquadramentos formalizados nas CPIs e dois

enquadramentos exclusivamente midiáticos.

- **Capa do jornal:** sim; não.
- **Quais vozes presentes:** Parlamentar com discurso ruralista; Parlamentar com discurso dos movimentos sociais/ONGs; Organização social de luta por terra e território; Organização social ruralista; Especialista no tema; Governo; Outras autoridades públicas.
- **Observação:** alguma observação relevante à pesquisa.

Em relação aos tipos de textos analisados, o *corpus* foi composto por 222 textos noticiosos; 18 editoriais; 21 artigos de opinião; 2 entrevistas, 25 cartas de leitores, 15 colunas opinativas e 38 notas. As notas são diferenciadas das notícias, devido ao seu tamanho e, na maioria das vezes, devido ao caráter mais opinativo, seja de quem assina o texto, seja do próprio jornal. As notas não necessariamente estão publicadas em seções específicas do jornal, a exemplo da seção “Painel” da *Folha de S. Paulo*, ou “Panorama Político”, do *O Globo*. Há casos de notas opinativas do Jornal *O Globo*, inseridas dentro de textos noticiosos, em pequenos boxes, mas que não seguem um padrão de seção do jornal, conforme exemplo abaixo.

**Figura 3: Jornal O Globo, de 23 de outubro de 2009**



Fonte: Jornal *O Globo*

Em relação aos textos que foram anunciados na capa dos jornais, apenas 23 foram catalogados, ou seja 6,76% dos materiais de mídia analisados. Destes, 11 foram da *Folha de S. Paulo*, oito do *O Estado de S. Paulo* e apenas quatro do jornal *O Globo*. Isto significa que, apesar do agendamento na imprensa, as CPIs estudadas não estavam entre as principais notícias dos veículos de comunicação.

Em relação aos enquadramentos, alguns pontos ainda precisam ser expostos. O primeiro é que, por se tratar de textos de tamanho menor, a busca do aspecto dominante da narrativa apresentada levou, em geral, ao estabelecimento de um único enquadramento predominante. No entanto, do total de observações, 29 contêm mais de um enquadramento. Trata-se de notícias em que a narrativa é composta de forma a não se estabelecer uma predominância, seja pelo número de parágrafos dedicados a diferentes enquadramentos, seja pelas vozes manifestas na matéria. Mas também – e na maioria dos casos - trata-se de textos opinativos, onde uma única pessoa mobiliza mais de um enquadramento para defender determinado tema ligado ao direito à terra, ou território. O segundo ponto é que materiais de mídia que tenham apenas mencionado pontualmente as CPIs foram retirados do escopo das observações.

Os demais enquadramentos, como já adiantei, são oriundos da formalização detalhada no capítulo anterior. Isso foi possível porque as matérias tratavam de tema debatido nas investigações, sempre citando a CPI em questão.

### **5.3 Os enquadramentos priorizados pelos meios de comunicação: privilégio dos enquadramentos dominantes ruralistas.**

A análise dos dados demonstra que os jornais dedicaram a maior parte de seus textos à atuação de movimentos sociais de luta pela terra, tendo no MST a principal referência. No caso das CPIs Funai Incra, a referência ao MST não aparece, mas o material publicado se aproxima mais dos enquadramentos que denunciam a ação ruralista contra as organizações indigenistas e a própria FUNAI.

Outro aspecto a ser considerado é que, com o passar das CPIs, cai o interesse dos veículos de comunicação em cobrir as investigações parlamentares. Todas as CPIs possuem um considerável recorte temporal, sendo que a CPMI da Terra e as duas CPIs Funai Incra duraram cerca de dois anos cada uma. A primeira recebeu maior atenção midiática se comparada com as demais. As CPIs Funai Incra tiveram pouca cobertura dos veículos estudados, sendo que, na maioria dos materiais de mídia há um aspecto crítico à atuação dos ruralistas nesta investigação. Há um maior agendamento do noticiário por parte dos movimentos e organizações sociais durante as CPIs Funai Incra em comparação as outras investigações parlamentares. No entanto, a quantidade de matérias publicadas demonstra que esses discursos não são de interesse prioritário dos veículos estudados, visto a quantidade reduzida de observações coletadas.

No caso da CPMI do MST, vale destacar que ela aconteceu, na maior parte do

tempo, em ano eleitoral, em que a atenção dos veículos de mídia estava voltada a enquadramentos eleitorais, e não oriundos da investigação. Ou seja, ainda que a investigação pudesse ser relacionada de algum modo aos candidatos à eleição presidencial de 2010 e à agenda eleitoral, os veículos de mídia não fizeram essa correlação quando citaram a CPMI do MST.

A tabela a seguir mostra os enquadramentos predominantes no material de mídia, considerando todas as CPIs, a formalização adotada no capítulo anterior e a posição em ordem decrescente - do enquadramento que mais aparece no conjunto do material para o que menos aparece. Os enquadramentos *Grilagem de terra é crime*, *Desigualdades sociais geram demanda por reforma agrária, ou demarcação de território* e *O agronegócio não traz desenvolvimento*, presentes nas análises com as CPIs, não aparecem no material de mídia. A separação ainda considera o período estabelecido para a coleta das matérias dos jornais, ou seja: os anos de 2003 a 2005 para a CPMI da Terra; 2009 a 2011 para a CPMI do MST; 2015 a 2017 para as duas CPIs Funai Inkra.

**Tabela 9: Enquadramento predominante x jornal - todas as CPIs  
(por quantidade de observações)**

<b>Enquadramento/Jornal</b>	<b>Folha de S. Paulo</b>	<b>O Estado de S. Paulo</b>	<b>O Globo</b>	<b>TOTAL</b>
1° PT/Governo compactua com Movimentos Sociais/ONG	16	28	29	73
2° Antagônicos cometem ilegalidades	17	29	8	54
3° Movimento Social/ONG promove violência	15	22	12	49
4° Dinheiro Público financia movimento social/ONG	10	30	8	48
5° Ruralistas criminalizam seus antagônicos	15	12	13	40
6° O Estado possui entraves à política agrária	15	9	2	26
7° Proprietários de terra promovem ilegalidades contra sem-terra/índios/quilombolas	9	4	2	15
8° Ruralistas querem retirar direitos de antagônicos	3	6	4	13
9° A reforma agrária/demarcação de território não trouxe desenvolvimento	0	6	4	10
10° Propriedade da terra é direito	1	6	1	8
11° CPMI não cumpriu seu objetivo	1	3	4	8
12° Invasão de terra é crime	2	6	0	8
13° ONG financia movimento social	1	4	2	7
14° Produtores Rurais sustentam o país	0	2	2	4

15° A propriedade da terra tem que cumprir sua função social	0	2	1	3
16° O Estado é violento com produtores rurais	0	2	1	3
17° A estrutura fundiária brasileira é desigual	0	1	0	1
18° As organizações ruralistas são legais e legítimas	1	0	0	1
19° No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio e quanto para a agricultura familiar	0	1	0	1
20° A reforma agrária/demarcação de território gera desenvolvimento	0	1	0	1
21° A agricultura familiar gera desenvolvimento	0	1	0	1
22° Movimentos sociais possuem legitimidade	0	0	1	1
23° As ocupações são formas legítimas de pressão social	0	1	0	1
24° Terra não resolve o problema de descendentes de quilombos, ou indígenas	0	1	0	1

Fonte: a autora

Para estabelecer a separação por enquadramento dominante, realizei a soma da quantidade de matérias referentes aos enquadramentos, conforme a formalização estabelecida no capítulo anterior. Os enquadramentos *O Estado possui entraves à política agrária* e *No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar* podem aparecer em diferentes posições, alinhados à posição ruralista, ou à posição de movimentos sociais/ONGs. Para estes casos, separei cada observação de material de mídia referentes a estes enquadramentos e alinhei ao que predominava em cada matéria, considerando as fontes utilizadas e os discursos que podiam estar alinhados à posição dos movimentos sociais/ONGs, ou ruralistas, conforme conteúdo discursivo também já estabelecido no capítulo anterior.

Deste modo, no enquadramento *O Estado possui entraves à política agrária*, sete matérias são mais alinhadas à posição ruralista e 19 à posição dos movimentos sociais. No enquadramento *No Brasil, há espaço tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar*, a única matéria é alinhada à posição de movimentos sociais/ONGs. Trata-se de um artigo de opinião de título “A CPI de dois Gumes” assinado pelo sociólogo José de Souza Martins em referência à CPMI do MST, publicado no dia 01 de novembro de 2009.

Após essa separação, passo a analisar os textos de mídia a partir dos enquadramentos dominantes. A tabela abaixo mostra a separação das observações catalogadas em cada jornal pelos enquadramentos dominantes aos quais cada um

pertence, incluindo os enquadramentos encontrados exclusivamente nos meios de comunicação. Conforme a tabela 10 e considerando todas as CPIs, os meios de comunicação analisados aderiram aos enquadramentos dominantes ruralistas com maior frequência, totalizando 203 manifestações.

**Tabela 10: Enquadramento dominante x jornal (Por número de observações)**

<b>Enquadramento dominante /Jornal</b>	<i>Folha de S. Paulo</i>	<i>O Estado de S. Paulo</i>	<i>O Globo</i>	<b>Total</b>
<b>ER2:Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs</b>	29	63	18	<b>110 (29,17%)</b>
<i>PT/Governo compactua com Movimentos Sociais/ONG</i>	16	28	29	<b>73 (19,36%)</b>
<b>EM1: Criminalização</b>	27	22	19	<b>68 (18,03%)</b>
<b>ER3:Propriedade como direito</b>	18	34	13	<b>65 (17,24%)</b>
<b>ER1:Protagonismo da Produção agrícola</b>	1	16	8	<b>25 (6,63%)</b>
<b>EM2:Democratização da Terra</b>	14	6	1	<b>21 (5,57%)</b>
<i>CPI não cumpriu seu objetivo</i>	1	3	4	<b>8 (2,12%)</b>
<b>EM4: Função social da Propriedade</b>	0	3	1	<b>4 (1,06%)</b>
<b>EM3:Importância dos Movimentos Sociais de luta por terra e território</b>	0	2	1	<b>3 (0,79%)</b>
<b>Total por jornal</b>	<b>106 (28,11%)</b>	<b>177 (46,94%)</b>	<b>94 (24,93%)</b>	<b>377 (100%)</b>

Fonte: A autora

Observação 1: Enquadramentos exclusivamente midiáticos estão destacados em cinza.

O que mais aparece é o enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**, que reúne os enquadramentos *Dinheiro público financia movimento social/ONG*, *ONG financia movimento social*, *As organizações ruralistas são legais e legítimas* e *Antagônicos cometem ilegalidades*. Trata-se de textos que destinam aos movimentos sociais, e novamente em especial o MST, um caráter de ilegalidade, principalmente por não terem uma inscrição jurídica de identificação, ou devido ao acesso a recursos públicos em convênios com o Estado.

O jornal *O Estado de S. Paulo* é o que mais adere a este enquadramento dominante ruralista. No que tange aos convênios públicos, ONGs foram apontadas como braços financeiros das ações de protesto do MST, independentemente do trabalho realizado. Também se encontram textos que publicaram análises não finalizadas do TCU, cujo

conteúdo suspeitava de desvios de finalidade na execução de convênios públicos, mas que não continha a finalização das investigações, com uma decisão definitiva do Tribunal. As organizações civis, ligadas ou não ao MST, foram questionadas por suas relações com um movimento social.

O enquadramento *Governo/PT compactua com movimentos sociais/ONGs*, já descrito anteriormente, é o segundo mais mobilizado pelos meios de comunicação, com 73 observações. Isto demonstra a ênfase dos jornais em correlacionar as denúncias sobre as supostas ilegalidades de movimentos sociais ao governo vigente, ou fruto das relações entre movimentos sociais e o PT.

Os dois outros enquadramentos dominantes ruralistas **ER3: Propriedade enquanto direito** e **ER1: Protagonismo da produção agrícola** são mobilizados em quarto e quinto lugares, com 65 e 25 observações, respectivamente. O primeiro reúne os enquadramentos *Movimento social/ONG promove violência*, *Invasão de terra é crime* e *Propriedade de terra é direito*. Abrange aspectos que relacionam aos movimentos sociais um caráter de violência, instabilidade à ordem social, principalmente diante das ocupações de terra, ou território. Ainda neste conjunto está a promoção da propriedade como direito absoluto e que baliza a democracia.

É também sob o enquadramento dominante **ER3: Propriedade enquanto direito** que foram tratadas as notícias sobre a classificação de ocupação/invasão de terra como ato terrorista e/ou crime hediondo, feitas principalmente pelo relatório vencedor da CPMI da Terra. Neste caso, as matérias são de 29 e 30 novembro de 2005 e foram publicadas pelo jornal *O Globo* e *O Estado de S. Paulo*, respectivamente. Ambas as notícias se concentram em relatar como foi a aprovação do relatório final da CPMI, destacando em título a proposição ruralista.

No caso do jornal *O Globo*, o título foi “CPI da Terra aprova relatório que classifica ocupação de ato terrorista”, que trata a ocupação enquanto protesto criminalizado por sugestão do Parlamento; já *O Estado de S. Paulo* intitulou sua notícia da seguinte forma: “CPI propõe tornar invasão de terra crime hediondo”, onde trata a ocupação sob a constatação de algo que afronta a propriedade, no caso a invasão. A notícia assinada por Gilse Guedes destaca as ações de retirada de pedidos de indiciamentos contra líderes do MST e as classificam como acordos firmados com “parlamentares simpáticos ao MST”, além de assumir, sem contestação, a narrativa de que organizações civis investigadas são braços econômicos do MST.

O relatório substituto também propõe que a Justiça acione as entidades que dão face legal ao MST e funcionam como seu braço econômico. (...) Os parlamentares simpáticos ao MST reagiram e chegaram a se retirar da sala, num gesto de protesto contra a rejeição do texto de João Alfredo, cujo tom era totalmente diferente: acusava grupos de proprietários rurais de instigarem a violência e pedia o indiciamento do presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Luiz Antonio Nabhan Garcia” (Guedes, O Estado de São Paulo em 30 de novembro de 2005).

O enquadramento dominante **ER1: Protagonismo da produção agrícola** abrange os enquadramentos *Produtores Rurais sustentam o país*, *A reforma agrária/demarcação de território não trouxe desenvolvimento*, *O Estado possui entraves à política agrária*, *O Estado é violento com produtores rurais* e *Terra não resolve o problema de descendentes de quilombos, ou indígenas*. Trata-se da adesão ao discurso de que os grandes produtores rurais são o sustentáculo financeiro do Brasil, sendo o agronegócio defendido como modelo de desenvolvimento ao campo. Um exemplo é a notícia da *Folha de S. Paulo* intitulada “Oposição faz alerta, petistas pedem avanço”, sem assinatura.

Álvaro Dias (PSDB-PR) lembrou a importância do agronegócio na economia brasileira, citando que cerca de 42% das exportações no ano passado foram de produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais. "A crescente situação de insegurança e violência semeada pelo MST pode inviabilizar a continuidade desse êxito." (...) Já Eduardo Suplicy (PT-SP) afirmou que o MST ganhará mais simpatia à causa se não houver violência nas invasões. (Folha de São Paulo, Editoria Brasil, em 8 de abril de 2004)

### 5.3.1 A denúncia da criminalização como contestação.

Em relação aos vieses relacionados aos movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs, é a denúncia sobre a criminalização dos movimentos sociais que obteve mais adesão da imprensa. De um total de 96 observações catalogadas sob os enquadramentos dominantes de movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs, 68 estão sob o enquadramento dominante **EM1: Criminalização** - o terceiro enquadramento dominante mais mobilizado pelos jornais. Ele compreende os enquadramentos *Proprietários de Terra promovem ilegalidades contra sem-terra/índio/quilombola*, *Ruralistas criminalizam seus antagônicos* e *Ruralistas querem tirar direito de antagônicos*, encontrados nos materiais midiáticos.

Para tratar da criminalização, os textos trazem o anúncio do objetivo ruralista em

criminalizar movimentos sociais, principalmente o MST, ou indígenas – nos casos das CPIs Funai Inca - ou ainda a denúncia dos próprios movimentos sociais acerca do andamento das CPIs. É o caso de matérias centradas em manifestações do MST, ou de outros movimentos, a exemplo da Pastoral da Terra, cuja nota acerca da aprovação do relatório final da CPMI da Terra foi objeto de notícia do jornal *O Estado de S. Paulo* no dia 01 de dezembro de 2005. A CPT considerou o relatório final enquanto texto que “macula a já desgastada imagem do Congresso” e “consagra a prática da violência” no campo (Arruda, Estadão em 01 de dezembro de 2005).

Outro exemplo são matérias que trazem agentes de Governo na defesa dos movimentos sociais. No dia 31 de outubro de 2005, o então ministro da Justiça, Tarso Genro foi notícia do *Estadão*, ao declarar que "pode haver tentativa de demonização na investigação sobre o MST, principalmente pelos setores que não apostam no diálogo social e entendem que os movimentos sociais são caso de polícia" (Estadão, 31 de outubro de 2005).

Também há denúncias a respeito da ação de proprietários rurais que promovem violência e podem ocasionar mortes de trabalhadores rurais, ou defensores de direitos humanos. No entanto, estes acontecimentos são pautados em períodos específicos, em geral quando acontece a morte de alguém ligado aos movimentos sociais de luta por terra e território. É o caso da morte da religiosa estadunidense Dorothy Stang, ocorrida em fevereiro de 2005 no Pará, em que há concentração de 17 matérias no conjunto dos três jornais, principalmente no mês do assassinato da missionária.

Há ainda textos que abordam a ação ruralista contra direitos de pequenos agricultores, quilombolas e indígenas, conforme exemplo extraído da coluna de Bernardo Mello Franco, intitulada “O trator avança”, publicada na Folha de São Paulo do dia 07 de maio de 2017.

O trator avança com combustível garantido pelo Planalto. A bancada ruralista nunca mandou tanto num governo, e tem aproveitado cada chance para demonstrar força e acertar as contas com os adversários. Há quatro dias o deputado tucano Nilson Leitão apresentou o relatório final da CPI da Funai e do Inca. Propôs o indiciamento de mais de cem pessoas, incluindo antropólogos, líderes indigenistas, ativistas católicos e até procuradores que defendem a demarcação de terras. Como os ruralistas dominam a comissão, o texto deve ser aprovado com folga (Mello Franco, Folha de São Paulo em 07 de maio de 2017).

O enquadramento dominante **EM2: Democratização da Terra** aparece com 21

observações. Destaca-se aqui o agendamento dos limites e entraves à política agrária, oriundas das mais diversas partes do Estado, em geral vindas das análises de parlamentares, do governo, ou dos próprios movimentos sociais de luta por terra e território. Não há um foco na narrativa das matérias coletadas, mas diversos temas que lidam de algum modo com o Estado e suas deficiências.

Com presença bem menor no material estão os enquadramentos dominantes **EM4: Função social da Propriedade** (quatro observações) e **EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território** (três observações), o que demonstra que os veículos de comunicação analisados não estavam dispostos a debater preceitos constitucionais ou a legitimidade dos movimentos sociais na democracia, de um ponto de vista mais plural.

Cabe, por fim, destacar a distinção da cobertura das duas CPIs Funai Inbra. Na ocasião, os sujeitos em questão foram prioritariamente os indígenas e organizações indigenistas. Ela pertence a um período de transição política, com o golpe de 2016 e a ascensão do governo Temer, com uma posição ruralista mais “livre” das mediações impostas pelos governos petistas. Nesse caso, foi a crítica à “radicalidade” ruralista que predominou.

### 5.3.2 A posição institucional dos jornais.

Em relação aos editoriais, espaço onde os jornais mostram sua posição institucional, foram analisados 18 textos nos três veículos de mídia. Nove deles são referentes ao período da CPMI da Terra, oito à CPMI do MST e dois às CPIs Funai Inbra. Do total, oito editoriais estão localizados no enquadramento dominante **ER 2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**, sendo que a maioria (sete) publicados no jornal *O Estado de S. Paulo*. É deste jornal de que extraio o exemplo a seguir, com o editorial publicado no dia 18 de junho de 2004, intitulado “Financiamento do Esbulho”. O atributo majoritário é o questionamento do movimento social em si a partir de suas características enquanto movimento popular e ações de protesto.

O fato é que uma organização sem pessoa jurídica que a represente, sem registro oficial, sem obrigações fiscais e sem limitações de quaisquer espécies imposta à sua livre movimentação – visto que se coloca à margem (e acima) das leis vigentes – recebe financiamento inclusive de organizações internacionais. (...) Torna-se cada vez mais claro, então, que o MST não está nem um pouco preocupado em legalizar a sua situação, visto que o status de sua ‘clandestinidade ostensiva’ lhe

traz a maior vantagem (Editorial, O Estado de São Paulo em 18 de junho de 2004).

Vale lembrar que em um editorial é possível encontrar mais de um enquadramento. Há, em alguns casos, algum equilíbrio na composição dos argumentos de acordo com a quantidade de parágrafos no texto. Deste modo, ainda com o *Estadão*, seis editoriais também tiveram enquadramentos relacionados ao enquadramento dominante **ER3: Propriedade enquanto direito** e outros três com o enquadramento dominante **ER1: Protagonismo da produção agrícola**. Apenas um editorial trabalhou de forma predominante o enquadramento *CPI não cumpriu seu objetivo*, intitulado “CPI radical e inútil”, publicado em 06 de dezembro de 2005, onde o jornal critica os resultados da CPMI da Terra. Nenhum editorial do *Estadão* utilizou enquadramento dominante de movimento social/ONG.

O jornal *O Globo* publicou dois editoriais, todos no período da CPMI do MST. O primeiro, intitulado “Cabeça Fria” e publicado no dia 23 de outubro de 2009, pertence ao enquadramento dominante **ER1: Protagonismo da produção agrícola**. O outro, intitulado “A quem interessa”, publicado em 8 de outubro de 2009, classifica o MST e movimentos a ele referenciados como “semiclandestinos”. Este editorial também está localizado no enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**, conforme exemplo abaixo.

“O vandalismo praticado por militantes sem terra na fazenda Santo Henrique, em Borebi, São Paulo, é apenas o mais recente. Já houve vários casos do tipo. Apenas, desta vez, o ataque foi filmado e exibido a todos. A imagem de um trator — quem é o dono? De onde vem o dinheiro para combustível e manutenção? — destruindo pés de laranja repete, na essência, depredações de laboratórios de pesquisa agrícola no Sul ou a derrubada, também criminosa, de áreas de eucalipto para a produção de celulose, na Bahia e no Espírito Santo. Mesmo setores do governo instrumentalizados pelo MST, por meio do aparelhamento, o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Incra, tiveram de criticar a ação de cunho terrorista. Nada aconteceria se o vídeo não fosse ao ar” (Opinião, O Globo em 8 de outubro de 2009).

A *Folha de S. Paulo* também publicou dois editoriais, ambos no período das CPIs Funai Incra. O primeiro foi intitulado “Palco Iluminado”, publicado no dia 30 de novembro de 2015 e pertence ao enquadramento *CPI não cumpriu seu objetivo*. O segundo foi intitulado “Cercos à Funai”, publicado dia 9 de maio de 2017, trata dos conflitos em torno da atuação da FUNAI, órgão que segundo o jornal é “encarregado de

zelar pela minoria mais vulnerável do país” (Folha de São Paulo, Editorial em 9 de maio de 2017). Este último editorial pertence ao enquadramento dominante **EM2: Democratização da terra**, sendo assim o único referente a enquadramento dominante de movimentos sociais/ONGs por fazer a crítica da atuação do Estado em relação ao este órgão.

### **5.3.3 As vozes nos veículos de comunicação: o predomínio das vozes institucionais ruralistas.**

O papel da mídia na construção da agenda pública também está relacionado à visibilidade adquirida pelos atores políticos. A sua presença (ou ausência) pode reforçar papéis sociais, estereótipos e posições que influem na interpretação dos acontecimentos, tal como a ênfase em determinados atributos. Há uma relação entre “o que” e o “quem” é objeto da notícia (Miguel e Biroli, 2011, p.24).

Essa relação precisa também ser analisada diante das dinâmicas de produção do noticiário, atualmente marcadas pelas formas institucionalizadas do campo da mídia, mas também pelos interesses e perspectivas sociais dos jornalistas (Biroli, 2010, p.52). O resultado se configura em um noticiário repetitivo, em que há procedimentos comuns na escolha das fontes e no acesso às informações, o que difunde “representações do campo político e dos agentes políticos que confirmam formas atuais de distribuição de capital e reconhecimento naquele campo” (idem). O tratamento diferenciado existente entre grupos sociais impacta nas suas possibilidades de expressão e autodeterminação (Miguel e Biroli, 2010).

De acordo com Mantovani (2017, p. 238), assim como a ênfase a determinados ângulos dos acontecimentos orientam a atenção do público para alguns aspectos da realidade e influi na interpretação de acontecimentos, a exclusão de certos aspectos, ou fontes e até mesmo a cobertura mais “acanhada” de certos argumentos fazem parte dos mecanismos de agendamento da notícia. Quando um editor seleciona uma fala, ele está construindo um sentido para o acontecimento, um recorte para a notícia (Mantovani, 2013, p.77).

De acordo com Wolf (2012, p.233-234), as fontes são fatores determinantes para a qualidade da informação produzida, mas a articulação de uma rede de fontes não é algo casual. Nem todas as fontes são consideradas iguais, ou igualmente relevantes e o seu acesso a jornalistas também não é distribuído de forma uniforme. Segundo o autor (idem, p.235), os estudos sobre o *Newsmaking* mostram que a “rede de fontes que os aparatos de

informação estabilizam como instrumento essencial para o seu funcionamento reflete, de um lado, a estrutura social e de poder existente e, de outro, organiza-se na base das exigências colocadas pelos procedimentos de produção”.

Ainda com Wolf (2015, p.235), fontes que estão às margens dessas determinações dificilmente influem de forma eficaz na cobertura informativa. O autor complementa, citando Gans: “Àqueles que possuem o poder econômico ou político podem facilmente obter acesso aos jornalistas e são acessíveis a eles; quanto aos que não têm poder, é mais difícil que se tornem fontes e sejam procurados pelos jornalistas enquanto suas ações não produzirem acontecimentos noticiáveis, por serem moral ou socialmente negativos” (Gans Apud Wolf, 2015, p. 235).

Assim, a presença predominante de determinados grupos é relevante para o “delineamento do quadro interpretativo dos acontecimentos (enquadramentos) e a ligação desses acontecimentos com ‘porta-vozes’ que deram significado à narrativa” (Mantovani, 2017, p.238). O noticiário é seletivo não só pelos temas agendados, mas também porque os repórteres atendem a alguns eventos e selecionam o que consideram importante nestes eventos. Ou seja, podem legitimar uma autoridade mediante a decisão de quem deve falar e sobre o que deve falar (Mantovani, 2013, p.78). Deste modo, a produção jornalística tende a legitimar o pensamento dominante, tendendo a favorecer fontes institucionais, o que produz exclusões de discursos de grupos sociais que não possuem capacidade de influenciar na construção do discurso (idem, p.80).

Considerando a breve recuperação teórica, analiso as vozes presentes nos textos de mídia. Elas foram separadas em sete categorias, listadas a seguir, e que podem aparecer mais de uma vez em um mesmo texto:

- a) Parlamentar ruralista: parlamentares que pertencem à Bancada Ruralista, ou que adotaram em sua fala a defesa dos interesses ruralistas;
- b) Parlamentar com posição próxima a movimento social/ONG: parlamentares que adotaram em suas falas a defesa dos interesses de movimentos sociais de luta por terra e território, ou organizações sociais referenciadas a estes movimentos;
- c) Organização social de luta por terra e território: trata-se da voz dos próprios movimentos sociais de luta por terra, e território, organizações não governamentais envolvidas nas investigações, ou de algum membro dessas organizações;
- d) Organização social ruralista: trata-se da voz de alguma organização social ruralista, ou de algum membro destas organizações;
- e) Governo: trata-se da voz de algum membro do Governo Federal, ou autarquia,

cuja administração é do Poder Executivo;

- f) Especialista: professores, técnicos, desde que não estejam em funções públicas diretamente ligadas ao Governo Federal, pesquisadores, qualquer pessoa que se identificasse como estudioso do tema de discussão;
- g) Outras autoridades públicas: vozes de pessoas que são vinculadas ao Poder Judiciário, ou de outros níveis do poder público, desde que não seja o Executivo Federal.

Há entre os textos de mídia casos em que não se tinha fonte presente. Algumas notas, editoriais, cartas de leitores, ou mesmo artigo de opinião não mencionam fontes, isto é, pessoas entrevistadas para o texto, mas nem por isso deixam de se posicionar e mobilizar enquadramentos. No caso dos textos que não usaram fonte alguma, adotamos o termo “não resposta” apenas para fins de catalogação.

Desta forma, considerando as 341 matérias que são o *corpus* do noticiário sobre todas as CPIs, foram catalogadas um conjunto de 378 vozes, em 241 matérias. Entre as 341 matérias, 100 não continham fontes e correspondem, principalmente, a notas, carta de leitores, colunas e editoriais. Em alguns casos, há mais de uma voz presente no texto e, para efeitos da análise, desconsidero textos sem a presença de fonte direta. A tabela 11 dá a dimensão do conjunto de registros das pessoas que foram selecionadas para fazer parte dos textos jornalísticos.

**Tabela 11: Vozes presentes x Jornal (por quantidade de manifestações)**

<b>Vozes/Jornal</b>	<b><i>Folha de S. Paulo</i></b>	<b><i>O Estado de S. Paulo</i></b>	<b><i>O Globo</i></b>	<b>TOTAL</b>
Parlamentar ruralista	24	68	24	<b>116 (34 %)</b>
Parlamentar com posição próxima a movimento social/ONG	17	32	24	<b>73 (21,4%)</b>
Organização social de luta por terra e território	32	30	9	<b>71 (20,8%)</b>
Governo	21	14	11	<b>46 (13,5%)</b>
Outras autoridades públicas	14	15	10	<b>39 (11,4%)</b>
Organização social ruralista	9	17	1	<b>27 (7,9%)</b>
Especialista	2	4	0	<b>6 (1,8%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>119 (29,9%)</b>	<b>180 (45,2%)</b>	<b>79 (24,9%)</b>	<b>378 (100%)</b>

Fonte: a autora

Observação 1: uma mesma matéria pode conter mais de uma voz.

Os **Parlamentares ruralistas** são as vozes mais ativas nos textos analisados, com 116 manifestações, 34% do total. Os **Parlamentares com posição próxima a**

**movimento social/ONG** aparecem, com 73 manifestações (21,4%). As **Organizações sociais de luta por terra e território** aparecem com 71 manifestações (20,8%), logo em seguida vêm vozes vinculadas ao **Governo** Federal, com 46 manifestações (13,5%). As **Organizações sociais ruralistas** aparecem com 27 manifestações (7,9%) e **Especialistas** só são citados seis vezes (1,8%).

De forma geral, há uma nítida preferência dos meios de comunicação em trazer o discurso ruralista a partir da própria institucionalidade parlamentar, reafirmando a preferência da construção dos textos a partir de vozes institucionais, oriundas de classes dominantes, politicamente e economicamente bem situados. Isto permite concluir que os ruralistas definiram, na maioria das vezes, o conteúdo e os atributos de maior destaque no texto jornalístico a partir de seus pacotes interpretativos. Isto, conseqüentemente, define sentido à cobertura jornalística e colabora na afirmação de enquadramentos predominantes.

O mesmo não acontece com os movimentos sociais de luta por terra e território. Quantitativamente, as fontes oriundas desses segmentos foram utilizadas de forma parecida se comparadas ao uso da voz de Parlamentares com posição próxima. Os textos trazem, em algumas ocasiões, o embate parlamentar, considerando visões políticas diferentes que tratam da agenda agrária no Parlamento. Mas também trazem a voz do movimento social de luta por terra e território, confrontadas principalmente diante das suas ações de protesto.

O **Governo**, ainda que seus agentes tenham sido fontes também institucionais, não foi uma voz que marcou a polarização dos discursos. Durante as CPIs, o foco das matérias reiterou parlamentares ruralistas em confronto com movimentos sociais de luta por terra e território. Ao mesmo tempo, embora as CPIs possam ensejar debates públicos acerca de temas que tratam o direito à terra, **especialistas** não são ouvidos, o que destina os textos à polarização própria do antagonismo entre os setores. No entanto, cada jornal se comporta de forma diferente.

Na *Folha de S. Paulo*, as matérias continham 119 menções a fontes. Este jornal é responsável por 29,9% das vozes ativadas. Deste total, a *Folha* deu preferência em publicar fontes ligadas a alguma **Organização sociais de luta por terra e território** e **Parlamentares ruralistas**, com 32 e 24 manifestações respectivamente.

O jornal *Estado de S. Paulo* deu mais guarida a **Parlamentar ruralista**, cujas manifestações são encontradas por 68 vezes. Fontes ligadas a alguma **Organização Ruralista** também encontraram no *Estadão*, como é mais conhecido, mais oportunidades

de terem suas visões publicadas, com 17 manifestações, a maior dos três jornais pesquisados. Aliás, é neste jornal que há mais vozes ativadas nos textos, representando 45,2% do total das manifestações.

Por fim, o jornal *O Globo* foi o que menos mencionou fontes nos seus textos (24,9% do total), inclusive com 32 textos sem que nenhuma fonte tivesse sido publicada. Há equilíbrio nas manifestações de **Parlamentares ruralistas** e **Parlamentares com posição próxima a movimento social/ONG**. Fontes ligadas a alguma **Organização social de luta por terra e território** são utilizadas por apenas nove vezes, num conjunto de 79 catalogações referentes a este jornal.

Quando olhamos para a manifestações de **Outras autoridades públicas**, nota-se um equilíbrio de ativação de suas vozes, ainda que de maneira menos frequente em todos os jornais. Ou seja, os veículos buscaram, ao menos em 39 oportunidades, ouvir pessoas fora do âmbito do Poder Executivo. Já realizar o debate com algum **Especialista** no tema não foi uma opção para o jornal *O Globo*, mas também não foi uma prioridade nos dois outros jornais, sendo utilizadas este tipo de fonte por quatro vezes no *Estadão* e duas vezes na *Folha de S. Paulo*.

A seguir, vamos à análise por investigação parlamentar.

#### **5.4 A CPMI da Terra: enquadramentos dominantes e vozes.**

De todas as investigações, a CPMI da Terra foi a que recebeu a maior atenção dos veículos de comunicação, não só pelo tempo de duração, mas também pela novidade que era uma investigação parlamentar que tratava das políticas de reforma agrária e das relações entre Estado e movimentos sociais. Em toda sua extensão temporal, a CPMI abordou questões relacionadas à grilagem de terra, assassinatos de trabalhadores rurais, assim como sugestões de políticas públicas para o aprimoramento da própria reforma agrária.

A investigação ganhou atenção dos veículos em períodos específicos. Das 200 observações coletadas, 17% ocorreram no ano de 2003 (34), quando as matérias se concentraram fundamentalmente nas ameaças ruralistas de instalação de uma investigação relacionada ao MST, após o então presidente Lula vestir o boné da organização social. No ano de 2004 se concentraram 43,5% (87) das observações e, no ano de 2005, 39,5% (79). Vale lembrar que o Senado Federal chegou a criar uma CPI do MST antes mesmo da CPMI da Terra, investigação que não vingou, sendo substituída

pela CPMI de caráter misto e com escopo maior de discussão.

Mas se dermos atenção aos meses em que há concentração de matérias, verificamos que os veículos de comunicação estabeleceram preferências de período para o agendamento. Em todos os anos, com exceção de 2003, o mês de abril, mês do aniversário do Massacre de Eldorado dos Carajás e quando anualmente o MST promove jornadas de luta com ocupações de terra, foi o período em que a CPMI da Terra foi mais abordada, com 18,5 % das observações (37). Ou seja, é no estabelecimento do conflito, através das jornadas de protesto por reforma agrária, que o noticiário abordou mais a CPMI da Terra.

Outro momento em que a investigação parlamentar ganha destaque é quando os ruralistas conseguem quebrar o sigilo fiscal de organizações não governamentais vinculadas ao MST, a partir de 16º sessão da investigação, em junho de 2004. Apesar dos requerimentos de quebra de sigilo terem sido questionados no próprio STF, os meios de comunicação tiveram acesso aos dados considerados sigilosos pela CPMI, através de vazamentos. Em de 2004, 23 matérias utilizaram a CPMI da Terra como referência.

A morte da religiosa Dorothy Stang, assassinada por pistoleiros no município de Anapu, no Pará, foi o único momento em que a imprensa agendou o tema da grilagem de terras e da violência no campo de forma mais próxima aos que os movimentos sociais defendem. A religiosa foi assassinada no dia 12 de fevereiro de 2005, mês e ano que são encontradas as 12 matérias observadas (6%) que citam a CPMI da Terra.

Entre as 200 matérias observadas, apenas 20 foram citadas na capa do jornal, sendo a *Folha de S. Paulo* o que deu mais atenção com 11 capas. Outras sete capas são do jornal *O Estado de S. Paulo* e apenas duas do jornal *O Globo*. Do total de materiais, a maioria se trata de notícias, com 147 observações, em que o jornal *O Estado de S. Paulo* se destaca pelo maior volume de cobertura (75 notícias), seguido da *Folha de S. Paulo* (53 notícias) e jornal *O Globo* (19 notícias). Os demais tipos de materiais se dividem em 14 notas, sendo 11 delas no jornal *Folha de S. Paulo* e apenas três no *O Estado de S. Paulo*. São 11 textos inseridos em colunas e outras 11 cartas de leitores, seis artigos de opinião e duas entrevistas (veiculadas somente no jornal *Folha de S. Paulo*).

Se consideramos os enquadramentos dominantes, a CPMI da Terra acompanha os resultados gerais com o **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs** sendo o utilizado pelo conjunto dos jornais, com 82 observações coletadas. O **EM1: Criminalização** vem em seguida, com 37 observações, mas muito próximo do **ER3: Propriedade enquanto direito**, com 36 observações. Nesta investigação parlamentar, o questionamento das relações entre Governo – PT - movimentos sociais/ONGs aparece 31

vezes através do enquadramento exclusivamente midiático *PT/Governo compactua com Movimentos Sociais/ONG*.

**Tabela 12: Enquadramentos x jornal – CPMI da Terra (por número de observações)**

<b>Enquadramento dominante/Jornal</b>	<b><i>Folha de S. Paulo</i></b>	<b><i>O Estado de S. Paulo</i></b>	<b><i>O Globo</i></b>	<b>TOTAL</b>
ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs	28	44	10	<b>82 (37,96%)</b>
EM1: Criminalização	18	11	8	<b>37 (17,12%)</b>
ER3: Propriedade enquanto direito	15	19	2	<b>36 (16,66%)</b>
Governo/PT compactua com movimentos sociais/ONGs	11	14	6	<b>31 (14,35%)</b>
ER1: Protagonismo da produção agrícola	0	12	2	<b>14 (6,48%)</b>
EM2- Democratização da terra	8	2	1	<b>11 (5,09%)</b>
CPMI não cumpriu seu objetivo	0	2	1	<b>3 (1,38%)</b>
EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território	0	0	1	<b>1 (0,46%)</b>
EM4: Função social da propriedade	0	1	0	<b>1 (0,46%)</b>
<b>Total por jornal</b>	<b>80 (37,03%)</b>	<b>105 (48,61%)</b>	<b>31 (14,35%)</b>	<b>216 (100%)</b>

Fonte: a autora

Observação 1: Os enquadramentos exclusivamente de mídia estão destacados em cinza.

Ainda de acordo com os dados da tabela 12, O jornal *O Estado de S. Paulo* é o campeão de matérias que tratam da ilegalidade dos movimentos sociais, questionando os convênios públicos entre Estado e o MST. O **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs** aparece neste jornal por 44 vezes. O jornal também lidera as coletas de matérias com enquadramentos sobre as relações entre Governo-PT-movimentos sociais, com 14 observações sob o enquadramento *Governo/PT compactua com movimentos sociais/ONGs*. O jornal, pode se concluir, é o que mais tem adesão aos discursos ruralistas dos três analisados. O enquadramento dominante **EM1: Criminalização** aparece em 5º lugar dos nove coletados, com 11 observações. O enquadramento dominante **EM4: Função social da propriedade** só aparece em uma matéria.

O jornal *Folha de S. Paulo*, apesar de dar maior destaque ao enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**, dá mais espaço para o enquadramento dominante **EM1: Criminalização** em comparação aos demais jornais,

com 18 observações. Mas a quantidade de observações sob os enquadramentos dominantes ruralistas (43 observações) é quase o dobro das observações sob os enquadramentos dominantes de movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs (26 observações).

O jornal *O Globo* é o que possui o menor número de matérias publicadas, mas com a aparição mais equilibrada dos enquadramentos dominantes, ainda que a balança esteja mais pesada no lado dos enquadramentos dominantes ruralistas. A quantidade de observações sob os enquadramentos dominantes ruralistas totaliza 14, enquanto os enquadramentos dominantes de movimentos sociais de luta por terra e território/ONGs totalizam 10 observações. O enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs** é o que mais aparece entre as observações coletadas neste jornal (10).

Em relação às vozes presentes na CPMI da Terra, foram catalogadas a manifestação de 260 vozes, retiradas as não respostas. Os **Parlamentares ruralistas** são as fontes mobilizadas nos textos estudados, com 81 manifestações, enquanto os **Parlamentares com posição próxima a movimento social/ONG** vêm em seguida, com 52 manifestações.

As **Organizações sociais de luta por terra e território** aparecem com 50 manifestações e depois fontes oriundas de agentes do Governo Federal, com 26 manifestações. As **Organizações sociais ruralistas** aparecem com 22 manifestações e **Especialistas** são ouvidos por cinco vezes.

**Tabela 13: Vozes presentes x Jornal – CPMI da Terra (por quantidade de manifestação)**

<b>Vozes/Jornal</b>	<i>Folha de S. Paulo</i>	<i>O Estado de S. Paulo</i>	<i>O Globo</i>	<b>TOTAL</b>
Parlamentar ruralista	21	48	12	<b>81 (31,15%)</b>
Parlamentar com posição próxima a movimento social/ONG	17	24	11	<b>52 (20%)</b>
Organização social de luta por terra e território/ONGs	26	21	3	<b>50 (19,23%)</b>
Governo	15	9	2	<b>26 (10%)</b>
Organização social ruralista	9	14	1	<b>24 (9,23%)</b>
Outras autoridades públicas	10	8	4	<b>22 (8,46%)</b>
Especialista	2	3	0	<b>5 (1,92%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100 (38,46%)</b>	<b>127 (48,84%)</b>	<b>33 (12,69%)</b>	<b>260 (100%)</b>

Fonte: a autora

Observação 1: uma mesma matéria pode conter mais de uma voz.

Nesta investigação parlamentar, há preferência pelas vozes ruralistas. Elas são antagonizadas com vozes dos parlamentares com discursos dos movimentos sociais e os próprios movimentos sociais de luta por terra e território. O jornal *O Estado de S. Paulo* é o que mais dá relevância aos **Parlamentares ruralistas** (48 vezes) e às **Organizações ruralistas** (14 vezes). Fontes ligadas a alguma **Organização social de luta por terra e território/ONGs** são ouvidos somente em 21 oportunidades, o que revela a adesão deste jornal ao discurso ruralista de forma mais incisiva.

O jornal que dá mais atenção às vozes oriundas de **Organização social de luta por terra e território/ONGs** é a *Folha de S. Paulo*, com 26 manifestações. Isso, no entanto, não significa uma maior adesão ao discurso dos movimentos, já que os **Parlamentares ruralistas** aparecem em 21 manifestações. O **Governo**, por sua vez, ganha mais espaço na *Folha*, sendo as vozes de seus agentes manifestadas por 15 vezes, a maior frequência dos três jornais. O jornal *O Globo*, durante a CPMI da Terra, equilibrou o uso de vozes de **Parlamentares com discurso ruralista** e dos **Parlamentares com posição próxima a movimentos social/ONGs**. Foram 12 e 11 manifestações, respectivamente.

### **5.5 A CPMI do MST: enquadramentos dominantes e vozes.**

A cobertura de mídia à CPMI do MST foi menor em comparação com a CPMI da Terra. Já não havia novidade nos temas abordados pelos ruralistas, o que se somou a uma organização maior da base governista e ao período eleitoral, reduzindo os holofotes. No entanto, fatos anteriores ajudaram a pautar temas que levaram à instalação da CPMI.

Em 2009, a Via Campesina montou um acampamento em Brasília. Como resultado dessa mobilização, o Governo Federal prometeu atualizar os índices de produtividade do campo. Os índices de produtividade orientam o quanto uma determinada área possui de capacidade produtiva. Isto interfere no cumprimento da função social da propriedade rural no que diz respeito à produtividade. Os atuais índices são do ano de 1975, época em que a agricultura brasileira era bem diferente do que se apresenta hoje em termos de produção, com o *boom* do agronegócio e todos os subsídios governamentais para o desenvolvimento deste modelo. A atualização dos índices de produtividade é uma reivindicação antiga de movimentos sociais de luta pela terra, que objetivam mais áreas para o assentamento de famílias acampadas. Já para os ruralistas, a atualização dos índices é combatida com veemência, diante do argumento do direito de propriedade.

A matéria da revista *Veja* intitulada “Abrimos os cofres do MST”, relatada como um dos motivadores da CPMI do MST, foi publicada logo depois do acampamento. Conforme já relatei, o texto denunciava desvios de R\$ 60 milhões de recursos públicos destinados a entidades ligadas ao MST para a realização de serviços de georreferenciamento e outros pareceres técnicos, principalmente no estado de São Paulo. A matéria do *Jornal Nacional*, “MST destrói milhares de pés de laranja em SP”, que mostrou manifestantes do MST derrubando laranjais após uma ocupação da Fazenda Santo Henrique, da empresa Cutrale, em São Paulo foi exibida após a matéria da revista *Veja*, em 05 de outubro de 2009.

Não à toa que é no ano de 2009 que a CPMI do MST é mais citada pelos veículos de comunicação estudados. Nele, quando aconteceram os fatos acima narrados e as tratativas de instalação da CPMI, foram publicadas 98 (89,1%) das matérias analisadas. No ano de 2010, quando a CPMI efetivamente ocorreu, mas que era ano eleitoral, apenas 10 matérias citavam a CPMI do MST. Das 98 observações de 2009, 80 ocorreram no mês de outubro e outras 11 no mês de novembro, após a veiculação das imagens da destruição dos laranjais.

Em 2010, as matérias são espaçadas temporalmente, sendo quatro no mês de fevereiro, duas nos meses de março e abril, uma nos meses de janeiro, maio, julho e setembro. Neste ano, a CPMI do MST não é abordada de forma conjunta às jornadas de luta do MST, como aconteceu com a CPMI da Terra. A CPMI do MST acaba no início do ano de 2011 e não é mais citada pela imprensa.

Em relação aos tipos de texto, tem-se 59 notícias, sete editoriais, 17 notas, 14 cartas de leitores, 11 artigos de opinião, sete editoriais e dois textos em colunas. Em relação aos editoriais, cinco são do *O Estado de S. Paulo* e dois do *O Globo*, já analisados anteriormente no item 5.2 deste capítulo. Em relação à importância dada ao total de matérias observadas (110), vale destacar que somente três foram citadas na capa dos jornais, sendo uma do *O Estado de S. Paulo* e duas do *O Globo*. Estes dois jornais se equilibram no volume de matérias, ambos com 50 respectivamente. Se comparada com a cobertura da CPMI da Terra, verifica-se uma queda da cobertura impressa do jornal *Folha de S. Paulo*, com apenas dez matérias impressas, o que marca uma mudança de agendamento de temas debatidos durante a CPMI do MST neste jornal, com a consolidação do jornalismo online da *Folha*.

Como se tratou de período eleitoral, vale destacar a pesquisa “Vozes Silenciadas”, produzida pelo coletivo Intervozes, que analisou que analisou cerca de 300 matérias sobre

o MST em TV, jornal impresso e revistas no mesmo ano de 2010 (Intervozes, 2011). A pesquisa concluiu que o MST foi retratado como violento e a imprensa deu pouco destaque às bandeiras de protesto. Sobre a CPMI, somente houve oito matérias (ou 2,6% do total). Nas demais, as eleições de 2010 constituíram o tema em que o MST foi mais citado (97 inserções), com uma grande diferença em relação ao segundo lugar, o *Abril Vermelho*<sup>69</sup> (42 inserções). O MST apareceu em segundo lugar no *ranking* de fontes ouvidas (em primeiro lugar estão matérias que não ouvem nenhuma fonte). Porém, essa colocação representa apenas 57 ocorrências dentro do universo das matérias (Intervozes, 2011)<sup>70</sup>.

Sobre os enquadramentos, os veículos que citaram a CPMI do MST priorizaram o enquadramento *Governo/PT compactua com movimentos sociais*. No entanto, das 42 observações acerca deste enquadramento, 40 se deram no ano de 2009, ou seja, o período eleitoral não influenciou nesse enquadramento de forma incisiva, mas sim as movimentações dos articuladores do Governo Lula em desidratar as iniciativas de criação de uma nova investigação que envolvesse o MST.

Outras 29 observações pertencem ao enquadramento dominante **ER3: Propriedade enquanto direito**, também concentradas no ano de 2009. Trata-se de matérias que condenam o MST diante da destruição dos laranjais da Cutrale, reafirmando ao MST um caráter de violência. Outras 12 matérias de 2009 estão sob o enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**. São matérias que vinculam o dinheiro público com o financiamento das ações do MST. Neste enquadramento, apenas três matérias foram publicadas no ano de 2010.

**Tabela 14: Enquadramentos predominantes nas matérias x jornal – CPMI do MST (Por número de observações)**

<b>Enquadramento dominante/Jornal</b>	<i>Folha de S. Paulo</i>	<i>O Estado de S. Paulo</i>	<i>O Globo</i>	<b>TOTAL</b>
Governo/PT compactua com movimentos sociais/ONGs	5	14	23	<b>42 (33,6%)</b>
ER3: Propriedade enquanto direito	3	15	11	<b>29 (23,2%)</b>
ER2: Ilegalidade de	1	17	8	<b>26 (20,8%)</b>

<sup>69</sup>Jornada nacional de lutas por reforma agrária promovida pelo MST, geralmente em Abril, que lembra os mortos do Massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará.

<sup>70</sup>Pesquisa disponível em <https://intervozes.org.br/publicacoes/vozes-silenciadas/> acesso em 02 de agosto de 2020.

movimentos sociais/ONGs				
EM1: Criminalização	1	5	5	<b>11 (8,8%)</b>
ER1: Protagonismo da produção agrícola	0	1	6	<b>7 (5,6%)</b>
EM2: Democratização da terra	0	3	0	<b>3 (2,4%)</b>
CPMI não cumpriu seu objetivo	0	1	2	<b>3 (2,4%)</b>
EM4: Função social da propriedade	0	2	1	<b>3 (2,4%)</b>
EM3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território	0	1	0	<b>1 (0,8%)</b>
<b>Total por jornal</b>	<b>10 (8%)</b>	<b>59 (47,2%)</b>	<b>56 (44,8%)</b>	<b>125 (100%)</b>

Fonte: a autora

Observação 1: Os enquadramentos exclusivamente de mídia estão destacados em cinza.

No que tange às vozes ativas nas matérias que citaram a CPMI do MST, a maioria dos textos dos três jornais não possuem alguma voz na composição da narrativa. O jornal *O Estado de S. Paulo* e o jornal *O Globo* são os que mais publicaram textos nessas condições (22 e 21 respectivamente). É também nesta investigação parlamentar em que o agendamento de temas referentes aos debates de temas correlatos ao direito à terra por meio de CPMI cai drasticamente nos jornais impressos da *Folha de S. Paulo*.

Os Parlamentares ruralistas, tal como a CPMI da Terra, seguem sendo os mais ouvidos pelos meios de comunicação. O jornal *O Estado de S. Paulo* é o que mais manifesta estas vozes, em 16 oportunidades. E mais uma vez os **Parlamentares com posição próxima dos movimentos sociais/ONGs** e as **Organizações sociais de luta por terra e território/ONGs** são equiparados em termos de distribuição das suas manifestações.

Neste último caso, chama atenção que nenhum **Parlamentar com posição próxima dos movimentos sociais** tenha sido ouvido de forma direta pela *Folha de S. Paulo*. As vozes destes parlamentares podem ser encontradas por oito oportunidades no jornal *O Estado de S. Paulo* e por 11 oportunidades no jornal *O Globo*. **As Organizações de luta por terra e território/ONGs** aparecem em três oportunidades na *Folha de S. Paulo*, em oito oportunidades no *O Estado de S. Paulo* e em seis oportunidades no *O Globo*.

**Tabela 15: Vozes presentes x Jornal – CPMI do MST  
(Por número de observações)**

<b>Vozes/Jornal</b>	<i>Folha de S. Paulo</i>	<i>O Estado de S. Paulo</i>	<i>O Globo</i>	<b>TOTAL</b>
Parlamentar ruralista	1	16	10	<b>27 (29,03%)</b>
Parlamentar com próxima dos movimentos sociais/ONGs	0	8	11	<b>19 (20,43%)</b>
Organização social de luta por terra e território	3	8	6	<b>17 (18,27%)</b>
Governo	1	5	9	<b>15 (16,12%)</b>
Outras autoridades públicas	2	4	5	<b>11 (11,82%)</b>
Organização social ruralista	0	3	0	<b>3 (3,22%)</b>
Especialista	0	1	0	<b>1 (1,07%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7 (9,1%)</b>	<b>45 (45,5%)</b>	<b>41 (45,5%)</b>	<b>93 (100%)</b>

Fonte: a autora

### **5.6 As CPIs Funai Inkra: enquadramentos dominantes e vozes.**

As duas CPIs Funai Inkra finalizam o período estudado e são as que receberam menor atenção dos veículos de comunicação. Mesmo funcionando por dois anos, a cobertura de mídia impressa foi mínima, em comparação às anteriores, com apenas 31 matérias. É nesta CPI que a crítica a um exagero da ação ruralista teve maior adesão dos veículos de comunicação, embora em volume total reduzido.

A maior parte das matérias foi publicada no ano de 2017, ou seja, após o golpe de 2016. Foram 24 observações coletadas, que representam 74,2% do total analisado. Antes disso, somente foram publicadas quatro matérias em 2015 e outras quatro em 2016. Considerando os meses em que elas foram publicadas, a concentração de matérias está justamente no final da investigação parlamentar, quando os ruralistas, que controlaram as duas versões da CPI, apresentaram um relatório que pedia o indiciamento de agentes governamentais, antropólogos, membros de organizações indigenistas e até mesmo funcionários públicos já falecidos.

Em relação aos enquadramentos, esta CPI diverge das outras, com maior adesão ao enquadramento dominante **EM1: Criminalização**, com 20 observações. São textos que tratam prioritariamente da ação ruralista contra organizações indigenistas, ou mesmo antropólogos. Em sete observações os textos ainda trataram da ação ruralista na CPI que

objetiva retirar direito de indígenas. Ainda que explorados de forma equilibrada pelos jornais, é o enquadramento mais utilizado pelo jornal *Folha de S. Paulo* e *O Globo*.

Logo em seguida, com sete observações, os veículos de mídia dão preferência ao enquadramento dominante **EM2: Democratização da terra**, bastante centralizado em textos que denunciam os limites do Estado na ação de demarcação do território indígena. Enquadramentos dominantes ruralistas aparecem, mas em menor volume. Quatro observações possuem o **ER1: Protagonismo da produção agrícola**, sendo que três dessas observações tratam dos entraves do Estado à política agrária sob um discurso ruralista e uma sob o prisma de que a “terra não resolve o problema de quilombolas e indígenas”.

Apenas duas matérias tratam da ilegalidade de movimentos sociais de luta por terra e território, pertencendo ao enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**, e outras duas observações possuem o enquadramento *CPI não cumpriu seu objetivo*, encontrado somente em textos de mídia. Note-se, através da tabela 16, que é o jornal *O Estado de S. Paulo* que mais adere ao enquadramento dominante ruralistas, com cinco textos dentro deste enquadramento dominante.

**Tabela 16: Enquadramentos predominantes x jornal - CPIs Funai Incra**  
Por número de observações

Enquadramento dominante/Jornal	<i>Folha de S. Paulo</i>	<i>O Estado de S. Paulo</i>	<i>O Globo</i>	TOTAL
EM1: Criminalização	8	6	6	<b>20 (57,14%)</b>
EM2: Democratização da terra	6	1	0	<b>7 (20%)</b>
ER1: Protagonismo da produção agrícola	1	3	0	<b>4 (11,42)</b>
CPI não cumpriu seu objetivo	1	0	1	<b>2 (5,71%)</b>
ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs	0	2	0	<b>2 (5,71%)</b>
<b>Total por jornal</b>	<b>16 (45,71%)</b>	<b>12 (34,28%)</b>	<b>7 (20%)</b>	<b>35 (100%)</b>

Fonte: a autora

Observação1: Os enquadramentos exclusivamente de mídia estão destacados em cinza.

Em relação à importância dada às 31 matérias observadas, nenhuma mereceu chamada na capa do jornal, o que é mais um indício de que as CPIs Funai Incra não tiveram sucesso em agendar grandes debates. Do total dos textos, 16 são notícias, sendo sete delas publicadas pela *Folha de S. Paulo*. Outros setes textos são notas, há ainda

quatro artigos de opinião, duas colunas e dois editoriais. A *Folha de S. Paulo* é o periódico que mais aborda as CPIs Funai Incra, com 14 textos, mais até que a CPMI do MST. Os dois editoriais são oriundos deste jornal, conforme abordei no item 5.2 deste capítulo.

As CPIs Funai Incra, como já observado, possuem um tratamento diferente por parte dos meios de comunicação pesquisados. Além de não motivar grandes coberturas, a investigação parlamentar foi até mesmo criticada diante da atuação da Bancada Ruralista. Das investigações, ela é a única em que o MST não foi alvo frequente e a única em que movimentos indigenistas e quilombolas foram mais questionados, sendo a FUNAI e as políticas indigenistas motivadoras de maiores debates.

Em relação às vozes, 14 textos não possuem voz ativada. A *Folha de S. Paulo* é o periódico que mais publicou textos nessa condição (seis). Os poucos textos que abordaram as CPIs Funai Incra e que continham alguma fonte na construção da narrativa também privilegiaram a voz de **Parlamentares ruralistas**, sendo o jornal *O Estado de S. Paulo*, mais uma vez, o que mais se destaca com o uso desta voz, em quatro oportunidades.

**Tabela 17: Vozes presentes x Jornal – CPIs Funai Incra  
(Por número de observações)**

<b>Vozes/Jornal</b>	<i>Folha de S. Paulo</i>	<i>O Estado de S. Paulo</i>	<i>O Globo</i>	<b>TOTAL</b>
Parlamentar ruralista	2	4	2	<b>8 (32%)</b>
Outras autoridades públicas	2	3	1	<b>6 (24%)</b>
Governo	5	0	0	<b>5 (20%)</b>
Organização sociais de luta por terra e território	3	1	0	<b>4 (16%)</b>
Parlamentar com posição próxima dos movimentos sociais/ONGs	0	0	2	<b>2 (8%)</b>
Organização social ruralista	0	0	0	<b>0</b>
Especialista	0	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12 (45,2%)</b>	<b>8 (32,3%)</b>	<b>5 (22,6%)</b>	<b>25 (100%)</b>

Fonte: a autora

Desta vez, a voz de **Outras autoridades públicas** ganhou algum destaque nos jornais, com seis menções. O **Governo**, por sua vez, aparece cinco vezes e todas elas no jornal *Folha de S. Paulo*. Vale lembrar que grande parte destas matérias pertence já ao período do Governo Temer. Apesar da oposição à Bancada Ruralista ter sido presente, inclusive na produção do enquadramento dominante **EM1: Criminalização** durante a

investigação no Parlamento, os **Parlamentares com posição próxima dos movimentos sociais/ONGs** mal foram ouvidos pelos veículos de comunicação. Foram apenas duas oportunidades dadas no jornal *O Globo*. Já as **Organizações sociais de luta por terra e território** não foram ouvidas por este jornal; foram mais frequentes na *Folha de S. Paulo*, em três oportunidades.

### 5.7 Espelhamento dos enquadramentos dominantes na CPI e na imprensa.

Não há um espelhamento fiel entre o enquadramento dominante que mais foi mobilizado em cada CPI e o enquadramento dominante mais mobilizado nos meios de comunicação pesquisados, considerando o período de cada investigação parlamentar, conforme a tabela 18. No entanto, com exceção das CPIs Funai Incra, são os enquadramentos dominantes ruralistas que são destacados na imprensa de forma prioritária.

**Tabela 18: Enquadramentos dominantes mais mobilizados no Parlamento e na imprensa.**

CPI x enquadramento dominante	No Parlamento	Na Imprensa
Terra	EM1: Criminalização	ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais
MST	ER2 -Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs	Governo/PT compactua com movimentos sociais/ONGs
Funai Incra	ER1-Protagonismo da produção agrícola	EM1: Criminalização
Funai Incra 2	EM1: Criminalização	EM1: Criminalização

Fonte: a autora

No caso da CPMI da Terra, enquanto os parlamentares com posição mais próxima aos movimentos sociais/ONGs conseguiram falar mais vezes, de modo que o enquadramento dominante **EM1: Criminalização** fosse o mais frequente, os veículos de comunicação se mostraram mais próximos aos ruralistas, sendo o **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs** o enquadramento dominante que mais aparece. Ainda que o enquadramento dominante mais frequente na mídia tenha sido relevante nas sessões da CPMI, há uma seleção daquilo que é considerado agenda para a mídia, tal qual as vozes que são priorizadas pelos meios de comunicação.

Ainda com a CPMI da Terra, os jornais reproduziram o argumento ruralista de que o MST desviou dinheiro público, através de entidades não governamentais, para realizar protestos que são uma afronta ao direito de propriedade. Para a bancada ruralista, o

Governo do PT, por sua vez, se utilizou de corrupção para garantir os protestos destes movimentos, devido ao seu alinhamento ideológico.

Por outro lado, a desigualdade social imposta pela concentração fundiária do território brasileiro e a existência de trabalhadores sem-terra organizados não foi atributo predominante. Desse modo, criminaliza-se os movimentos sociais, sendo o MST destacado por criticar a concentração de terras por meio de protestos que desafiam a propriedade como valor absoluto.

Na CPMI do MST, os debates foram em sua maioria direcionados ao enquadramento dominante **ER2-Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs**, mas os meios de comunicação preferiram abordar as relações entre Governo e movimentos, através do enquadramento *Governo/PT compactua com os movimentos sociais/ONGs*, coadunando com a centralidade do período eleitoral. Nos demais enquadramentos, percebe-se que o fôlego da imprensa é perdido muito provavelmente pela falta de novos enquadramentos oferecidos pelos ruralistas.

Já nas duas CPIs Funai Inca há uma mudança do que é prioritariamente debatido no Parlamento, enquanto a imprensa mal deu atenção às investigações parlamentares. Em sua primeira versão no Parlamento, o enquadramento dominante mais mobilizado foi o **ER1: Protagonismo da produção agrícola**, mas os veículos pesquisados não aderiram nem ao debate e nem ao enquadramento dominante. Somente durante a segunda versão da CPI Funai Inca que a imprensa resolve adentrar no debate da criminalização e retirada de direitos, principalmente dos povos indígenas, mas sem perder de vista a voz autorizada por estes mesmos meios: a dos parlamentares ruralistas.

O fato de o alvo prioritário da investigação serem movimentos indigenistas e os próprios indígenas também influencia na postura adotada pelos meios de comunicação. Se movimentos sociais, a exemplo do MST, são nitidamente um segmento de classe social antagônico aos ruralistas e até mesmo aos proprietários dos veículos de comunicação, essa correlação não se apresenta no caso das organizações indigenistas.

As organizações sociais indigenistas que foram questionadas nas CPIs Funai Inca são ou ONGs ambientalistas, ou indigenistas, antropólogas/os, ou centros vinculados à Igreja Católica, além de algumas lideranças indígenas. Ainda que em muitas regiões do Brasil sejam os indígenas os principais antagonistas dos ruralistas, a exemplo do que acontece em estados do Centro Oeste e Norte do país, os veículos de comunicação pesquisados não os enquadram como antagonistas de classe. Os indígenas, em geral, são vistos como população protegida pelo Estado, muitas vezes estigmatizados em suas

formas de vida, ou formas de produção agrícola, mas não emergem como adversários na mídia.

A seguir, as conclusões da pesquisa.

## Conclusão

Esta tese está inserida em pelo menos duas importantes agendas de pesquisa para a Ciência Política. A primeira sobre a atuação de elites políticas no Brasil. Nesse caso, o olhar para o meio rural é fundamental para o entendimento de comportamentos de agentes políticos e do próprio Estado brasileiro. A segunda agenda é a das pesquisas sobre movimentos sociais e os obstáculos encontrados a sua atuação e participação, o que nos traz questionamentos acerca do lugar das lutas de classe e das desigualdades econômicas e políticas em cenários democráticos – ou que se definem assim, apesar de profundas desigualdades no acesso efetivo à cidadania, à participação e à influência ou mesmo de processos de autocratização. A tese também contribui para os estudos do Legislativo, sobretudo das bancadas e frentes parlamentares, e para os estudos sobre meios de comunicação e política.

As disputas por terra e território conferem conteúdo sobre as desigualdades. Ao inserir o debate acerca da hegemonia de grupos sociais dominantes, a exemplo dos ruralistas, trato da reprodução das relações estruturais na medida em que há a constituição de ações e adesões construídas em nível simbólico, que orientam estratégias e políticas. Ainda no **Capítulo 1**, a tese situa de forma histórica o lugar das elites ruralistas na política e na economia do Brasil. As elites ruralistas não só possuem facilidade de influência diante da significância frente à economia; eles são os próprios agentes de Estado, incluídos em estruturas capazes de executar a política, que em geral privilegia interesses específicos e setoriais destes mesmos ruralistas. Assim, situar os ruralistas como elite permitiu analisar a mobilização de vieses no âmbito político, com os recursos de que dispõem para formular sínteses que facilitam a disputa por hegemonia acerca de determinados temas.

Conforme a pesquisa demonstra, no que tange ao direito à terra, dois aspectos devem ser considerados sobre a atuação dos ruralistas como elite política: a defesa da propriedade enquanto direito absoluto e balizador da democracia e o agronegócio enquanto consenso ao modelo de desenvolvimento rural. O capítulo ainda mostra com detalhes que não se trata de uma atuação nova diante do contexto político relacionado aos governos petistas, mas uma organização que é capaz de se renovar de acordo com os momentos políticos apresentados.

Essa capacidade de renovação, no entanto, mostra-se dependente do Estado. O lugar do Brasil na divisão internacional do trabalho, numa função histórica de produtor de gêneros agrícolas, possibilita coalizões entre elites industriais e agrárias, onde o modelo

de Estado capitalista brasileiro financia e é financiado por estas elites. A “modernização pelo alto” (Reis, 1982) não interferiu na estrutura fundiária que permaneceu concentrada em um sistema legislativo excludente. Ao mesmo tempo, o Estado promoveu políticas que subsidiaram um projeto de agricultura a partir da “modernização conservadora”, que alia a agricultura à indústria, sem nenhum questionamento sobre a concentração fundiária (Pereira, 2012; Sauer, 2010).

Tudo isto não significou que o Estado não sofresse pressão de grupos subalternos. A capacidade de organização de trabalhadores rurais é vista como fator importante, porque disputam narrativas e impõem à sociedade e ao Estado um problema social que é permanente diante de uma estrutura fundiária que nunca foi alterada. Se há alguma responsividade, a exemplo de legislações como o Estatuto da Terra de 1964, em que se confere à terra uma função social (ainda que mediados os interesses das frações ruralistas), há também um longo histórico de repressão contra organizações populares e camponesas. Os mecanismos de repressão que fazem parte da nossa história são justificados por fatores ideológicos e enquadramentos sobre o sujeito da produção rural, que não é necessariamente aquele que está efetivamente trabalhando com a terra.

Se o primeiro capítulo traz uma localização histórica dos atores e sujeitos, o **Capítulo 2** atualiza o processo de renovação das elites ruralistas mediante as transformações do capitalismo no Brasil e no mundo. As mudanças econômicas advindas com a mundialização do capital e o neoliberalismo potencializam o agronegócio enquanto fenômeno que possui raízes na modernização conservadora da agricultura, cuja consolidação se deu através de elementos característicos do neoliberalismo. Ou seja, a monopolização da produção por meio das transnacionais, a financeirização enquanto sustentáculos do modelo, mas sem prescindir do Estado para sua própria estruturação.

As pesquisas relacionadas ao neoliberalismo como razão política se incluem à análise. Não se trata de uma discordância acerca do neoliberalismo enquanto projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Soma-se a esta uma perspectiva que aborda a racionalidade neoliberal, que se expressa no individualismo, na meritocracia e na competição como algo normalizado nas mais diversas esferas da vida. Neste sentido, a construção do agronegócio enquanto consenso sobre o desenvolvimento rural inclui narrativas que mobilizam estes valores e disputam vieses que influenciam políticas públicas, mas também se conectam a outras formas de definir as relações de trabalho e de propriedade nesse contexto.

Por outro lado, noções de Soberania Alimentar e projetos construídos por movimentos sociais mostram que existem propostas que trazem em seu bojo a democratização da terra, relações de solidariedade, coletividade, vinculadas com o meio ambiente e o debate sobre a produção de alimentos. O conceito de Soberania Alimentar ultrapassa as fronteiras do Estado, reconhece que as mudanças deverão passar dentro da institucionalidade democrática, imbuído da visão sobre povos, e não só de nacionalidades. Mesmo assim, não se furtando de ações diretas de enfrentamento ao neoliberalismo e seus impactos. Tanto o Plano Camponês, quanto a Reforma Agrária Popular, formulados pelo MPA e MST respectivamente, possuem experiências em territórios, mas que dependem de investimento público para uma maior escala de produção.

Na atualização do agronegócio, há uma construção do sujeito totalmente vinculado ao mercado, cujas relações mercantis estão não só na produção, mas na forma como se produz. A narrativa de que o agronegócio abarca tudo silencia modelos que vão de encontro a esta perspectiva e até mesmo impossibilita a soberania de um povo em escolher os rumos do modelo de agricultura, frente a problemas relacionados à escassez e acesso aos alimentos, questões relacionadas aos impactos ambientais e a saúde pública que possam ser gerados pelo uso permanente de venenos agrícolas. Em nome de uma produtividade que por vezes escapa de regulações do Estado diante de interesses de transnacionais e dos fluxos financeiros globais, o agronegócio também promove o apagamento do “social”, de relações que possam ser caracterizadas por mecanismos de solidariedade e, principalmente, no apagamento de demandas, a exemplo da democratização do acesso à terra.

Vincular o agronegócio aos processos políticos orientados pelo neoliberalismo, enquanto projeto e enquanto razão e “dever ser”, possibilita a compreensão mais ampla sobre as perspectivas que se pretendem totais dentro do mundo rural. As visões individualistas e meritocráticas que representam o agronegócio silenciam desigualdades e colaboram para normalizá-las, dentro de uma certa lógica do que é produção e do que é relevante para o desenvolvimento do país. Trata-se do direcionamento de um modelo que priorize a liberdade para a concorrência de quem já possui as condições para a produção agrária e agrícola, o que em si promove seletividade de sujeitos e atores políticos que possam ser relevantes ao Estado e à sociedade.

Mais voltado para as atuais relações dos ruralistas com o Estado, para a tradução de seus interesses de classe e projeto econômico em atuação política, o **Capítulo 3** é uma transição da tese para o retrato mais atual do que são as elites ruralistas dentro do

Parlamento brasileiro. Para entender a capilaridade da Bancada Ruralista, não basta ter em mente a defesa da propriedade rural como direito. A configuração do agronegócio também influi nas alianças possíveis.

Tanto a transnacionalização, quanto a financeirização operam uma agricultura que, para circulação de mercadorias, que não necessita de um território específico. Seus sujeitos não necessariamente precisam ser proprietários de terra. O agronegócio, cuja territorialização depende do controle da produção e da circulação, possibilita um modelo, cujo capital agrícola pode ser fundido com o capital industrial, abrindo espaço para alianças de interesses entre elites. Estas alianças reverberam no Parlamento, lugar em que o ruralismo enquanto movimento político possui especial atenção.

Mesmo que seja possível identificar a presença de elites rurais no Parlamento em toda a história da República, concentrei-me em mostrar o crescimento da Bancada Ruralista a partir da Constituinte de 1988. Um crescimento numérico, organizativo, possibilitado inclusive pelas atuais características do agronegócio brasileiro e o seu lugar na economia do país. A análise focada através da composição da FPA possibilita perceber os potenciais de capilaridade e influência dos interesses das elites ruralistas.

A Bancada Ruralista é um grupo parlamentar prioritariamente masculino, cuja atuação é bastante centralizada na Câmara dos Deputados. Partidos políticos mais alinhados a um espectro ideológico de centro-direita são os que mais arregimentam parlamentares que se vinculam a esta bancada, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. A tática de ocupação de cargos importantes na estrutura de deliberação das duas casas legislativas possibilita um maior controle desta bancada do conjunto de projetos que possam estar diretamente vinculados ao agronegócio, ou em temas que possam contrariar seus interesses.

No que tange as comissões que debatem políticas, que podem inclusive ser aprovadas sem passar pelo plenário que reúne todos os deputados e senadores, a ocupação de membros da Bancada Ruralista vai além das comissões de agricultura. Há uma movimentação cada vez maior de ocupação de comissões consideradas chaves, onde os projetos necessariamente serão distribuídos, a exemplo da CCJC da Câmara dos Deputados. Mediações com os partidos políticos são realizadas mediante força partidária e temática, capaz de bloquear votações e realizar pressão política não só no Legislativo, mas também no conjunto dos poderes.

Foi a força organizativa da Bancada Ruralista que pressionou a criação das CPIs, que são objeto desta tese. As CPIMs da Terra, do MST e as duas CPIs Funai Inca

mostram a reação política das elites ruralistas aos governos do PT, em um movimento que coloca em xeque as relações entre governo e movimentos sociais, ao mesmo tempo em que disputam valores que orientam políticas para o meio rural. Neste sentido, ao disputar narrativas que priorizam o agronegócio e a grande propriedade, as elites ruralistas também silenciam, ou criminalizam perspectivas contrárias, levando ao Parlamento um retrato dos conflitos que acontecem no âmbito da sociedade civil.

O **Capítulo 4** analisa de forma empírica a construção das narrativas que se mostram parte das estratégias ruralistas para a promoção de valores que se transformam em perspectivas e vieses orientadores de políticas públicas para o meio rural. Tais vieses tratam da valorização da grande propriedade frente a discursos acerca da concentração fundiária; do agronegócio como modelo que sustenta o Estado e a economia brasileira e também da desvalorização e da criminalização de quem for contrário às perspectivas ruralistas. Após a formalização dos enquadramentos e enquadramentos dominantes e com a ajuda dos recursos possibilitados pelo *Sphinx Léxica*, a pesquisa chega ao objetivo de identificar os vieses ruralistas, mas também aqueles que parlamentares com discurso próximo aos dos movimentos sociais/ONGs mobilizaram. É o antagonismo entre os segmentos que torna possível a identificação das narrativas nos vieses que disputam políticas e compreensões acerca do direito à terra.

Do lado dos movimentos sociais de luta por terra e território, importam as relações partido-movimentos sociais, construídas por meio das confluências ideológicas, já que os mesmos movimentos sociais, ao contrário dos ruralistas, não possuem estratégia nítida de ocupação do Parlamento com representações próprias. Os enquadramentos dominantes **EM1: Criminalização, EM2: Democratização da terra, EM 3: Importância dos movimentos sociais de luta por terra e território e EM 4: Função social da propriedade** resumem um longo histórico de demandas construídos por movimentos sociais. Somam às narrativas perspectivas de inclusão destes movimentos sociais enquanto atores políticos legítimos, reconhecidos no que tange à participação política coletiva de agrupamentos oriundos de classes subalternas.

Do lado dos ruralistas, os enquadramentos dominantes refletem a valorização da vocação de um grupo específico, que é garantido pela propriedade e a adaptação à face atual do capitalismo mundial para a agricultura, o agronegócio em toda sua face neoliberal. Os enquadramentos dominantes **ER1: Protagonismo da produção agrícola, ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs e ER 3: Propriedade enquanto direito** caracterizam vieses que são mobilizados a partir de táticas ruralistas que tentam

invisibilizar, ou suprimir temas que, provenientes de públicos antagônicos, vão de encontro aos seus interesses particulares quando se trata de terra e território.

Em ordem dos enquadramentos dominantes ruralistas, verifica-se a defesa constante do agronegócio enquanto modelo de sucesso e que deve ser sustentado diante da economia primarizada sem nenhum questionamento; a exigência do registro jurídico aos movimentos sociais como forma de responsabilização individual de interesses coletivos de agrupamentos subalternos; e a defesa da propriedade como direito balizador do que se entende como democracia, junto à criminalização de qualquer forma de protesto que questione a propriedade, ainda que a mesma descumpra sua função social.

Em todos esses vieses mobilizados, há uma sobrevalorização da produtividade, somada a visões de como o Estado deve atuar para garantir essa sobrevalorização. Neste sentido, os debates acerca da segurança jurídica e do que se entende por terrorismo adentram como mecanismos de disciplina do “outro” e suspendem as desigualdades como problema que deveria ser acessado pelas políticas de Estado. Pouco se debate sobre de direitos trabalhistas, meio ambiente, pois se trataria do mérito individual de produtores capazes e vocacionados *versus* os sem vocação, incapazes de promover o “sucesso” da agricultura.

Em relação aos partidos políticos, no caso dos movimentos sociais de luta por terra e território, o Partido dos Trabalhadores é quem melhor organiza os interesses destes movimentos, fruto da relação histórica e bastante particular do PT com os movimentos camponeses. No caso dos ruralistas, verifica-se que, ainda que a bancada ruralista seja apartidária, as fontes dos discursos vêm majoritariamente de parlamentares de partidos de centro direita, que se equilibram na vocalização dos interesses no debate político.

Ao incluir os meios de comunicação na pesquisa, a análise presente no **Capítulo 5** nos mostra que a posição privilegiada dos ruralistas se mantém no nível simbólico, com a mobilização do viés da ilegalidade das organizações sociais de luta por terra e território. Ainda que a resposta à criminalização dos movimentos sociais também apareça nas matérias, na forma de denúncia, é a voz ruralista que é legitimada pelos meios de comunicação e constitui os enquadramentos predominantes no período analisado. É a voz ruralista, principalmente a partir da sua representação institucional, que é chamada a manifestar-se, como fonte das matérias, na defesa dos interesses setoriais de um setor patronal, mas também para a desconstrução do interesse antagônico.

Durante a CPMI da Terra, o enquadramento dominante **ER2: Ilegalidade dos movimentos sociais/ONGs** é o que mais aparece nos meios de comunicação, ainda que

o enquadramento predominante **EM1: Criminalização** tenha sido bastante mobilizado por parlamentares. Em relação à CPMI do MST, os meios de comunicação priorizaram atributos que abordassem as relações entre o Governo Federal e movimentos sociais. No caso, o enquadramento *Governo/PT compactua com os movimentos sociais/ONGs* foi o mais mobilizado, ainda que o período eleitoral que coincidiu ao período da CPMI não tenha sido fator condicionante desta priorização.

Nas duas CPIS Funai Incra, a atenção da imprensa para o debate que acontecia na Câmara dos Deputados não é expressiva. No entanto, é quando as denúncias sobre a criminalização e retirada de direitos relacionados aos povos indígenas aparecem, sem que a voz ruralista tenha perdido espaço.

O não espelhamento direto do enquadramento dominante que foi prioritário a cada CPI com o que foi prioritário nos jornais pesquisados revela que os meios de comunicação possuem poder de escolha acerca do discurso predominante. No entanto, a forma com o qual os meios de comunicação são estruturados, mediante seu caráter empresarial e de privilégio da voz institucional, revela uma “preferência” que é mais próxima aos vieses mobilizados pelos ruralistas.

Não é um dado secundário o fato de os meios de comunicação de massa serem instituições empresariais. Sua própria estrutura mostra um compromisso com determinada ordem econômica. A manutenção diária desses meios de comunicação depende da competição por anunciantes. Há um interesse de classe que é compartilhado por quem controla um meio de comunicação. Esse interesse também é refletido no compartilhamento de uma mesma visão de mundo (Miguel, 2014b, p.148).

Há um reforço de uma estrutura de poder, que legitima as elites ruralistas como atores políticos mais importantes que as organizações de caráter popular, diante do privilégio à institucionalidade construída pelos ruralistas. Ainda que movimentos sociais ainda encontrem espaço, mesmo que diminuto, nos meios de comunicação empresariais, disputam com eles os enquadramentos a serem reproduzidos e disputados no conjunto da esfera pública.

No campo da disputa de hegemonia, não só as instituições políticas, da forma como elas são compostas, são um entrave aos interesses dos movimentos sociais de luta por terra e território. Os meios de comunicação também se comportam de forma a reproduzir as desigualdades, além da adoção de enquadramentos- na maioria das vezes - mais conectados às elites rurais que influenciam a opinião pública. A saída para estes movimentos sociais de origem popular acaba centrada em sua própria organização e poder

de mobilização, o que força estruturas a reconhecerem a sua existência e a insatisfação organizada em pautas mobilizadas nas mais diversas formas de protesto. Não à toa que boa parte da cobertura midiática voltada a movimentos sociais de luta por terra e território se dá em situações de conflito.

A motivação para a pesquisa sobre o comportamento político das elites ruralistas foi construída desde o período de minha pesquisa de mestrado. A dissertação foi capaz de apontar uma atuação organizada e sofisticada das elites ruralistas na promoção de interesses setoriais no que se referem, principalmente, à democratização da terra e disputas de modelo de desenvolvimento rural. Também demonstrou que o Estado é ator primordial neste processo (Lima, 2012). Com a realização do Doutorado, a pesquisa ganhou corpo teórico e metodológico sólido, que permitiram acesso a recursos que ajudaram a explicar a origem e a mobilização de vieses por quem exerce hegemonia econômica e política, no caso as elites ruralistas.

Os achados e as análises desta pesquisa mostram não só a atuação de um segmento social historicamente bem situado, mas também que restrições a perspectivas mais plurais da democracia por vezes são normalizadas. No caso da agenda agrária, o voto, enquanto elemento balizador da democracia, não impediu que as desigualdades de classe fossem impressas também nos espaços de representação, a exemplo do Parlamento; muito menos que as perspectivas coletivas oriundas de movimentos sociais de caráter popular ganhassem alguma centralidade no debate público.

As assimetrias entre grupos de diferentes posições no espaço social não se reduzem à posse de argumentos racionais que apareçam na esfera pública (Miguel, 2014b, p. 123). Há de se considerar o aspecto da dominação, visto como “a situação em que um agente define, unilateralmente e em seu próprio benefício, as circunstâncias em que outro agente se move, de maneira a perpetuar uma distribuição assimétrica das vantagens materiais e/ou simbólicas” (idem, p. 125). Este aspecto influencia o conflito produzido a partir de negociações e barganhas, mas também nos processos de formação das preferências, constrangidos pelo controle dos mecanismos de difusão das representações do mundo social. Aspectos estes também dificultados mediante condições de privação material, ausência de informação plural, baixo desenvolvimento de ferramentas cognitivas ou custos materiais e/ou simbólicos elevados em caso de mudanças nas preferências expressas (Miguel, 2014b, p. 125), característicos de tantos públicos subalternos.

Neste sentido, os vieses mobilizados por ruralistas ganham importância, mostrando que o debate de ideias está muito longe de ser plural e constituir uma alternativa. Ainda

que parlamentares de posição mais próxima aos movimentos sociais, ou os próprios movimentos sociais de luta por terra e território, tenham possibilidade de expressão de seus interesses, ainda é a representação em maior número de parlamentares que possui a força política para influir nos resultados e no que é priorizado pela instituição. Além do número, as redes dessas elites e o alinhamento de interesses com outros setores que detêm poder econômico e político são fundamentais. A exclusão de grupos em espaços de decisão política reflete um déficit de poder que não é remediado pelo debate público. Por outro lado, esse debate se mostrou uma parte importante da reprodução dos interesses e da posição hegemônica dessas elites, no caso das CPIs analisadas.

## Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana (2014). *Repertórios de interação estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula*. Revista Dados, v. 57, n. 2, p. 325- 357.

ABERS, Rebeca e VON BULOW, Marisa (2011). *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez. 2011, p. 52-84.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMERICA -ALBA (2012). *Acuerdo para la constitución del espacio econômico del Alba-TCP (ECOALBA-TCP)*. Disponível em <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1305-2012-02-04-y-05-xi-cumbre-caracas-venezuela-acuerdo-para-la-constitucion-del-espacio-economico-del-alba-tcp-ecoalba-tcp>

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos (novas leituras)*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2001.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio (2004). *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina* In Revista Dados, vol. 47, n. 4, p. 703 a 728.

AZEVEDO, F.A (2017). *A Grande Imprensa e o PT (1989-2014)*. São Paulo: Edufsc.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton (2011). *Duas faces do poder*. Revista de Sociologia e Política: Curitiba, v.19, n.40, p.149-157.

BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva e BERRIEL, Maycon Cardoso (2009). *Práticas Institucionais e Grupos de Interesse: A geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no Parlamento Brasileiro*. Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia, São Paulo, pp. 1-32. Disponível em: [http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Barcelos\\_EAS.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Barcelos_EAS.pdf) Acesso em 13 de outubro de 2016.

BIROLI, Flávia (2013). *Limites da Política e esvaziamento dos conflitos: o jornalismo como gestor de consensos*. Revista Estudos Políticos, Rio de Janeiro, n 6, pp 126-143, 2013.

\_\_\_\_\_ (2010). *Mulheres e política nas notícias: Estereótipos de gênero e competência Política*. Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], nº90, pp. 45-69.

BIROLI, Flávia. MIGUEL, Luis Felipe (2011). *Razão e sentimento: a comunicação política e a decisão do voto*. Anais do XX Encontro da Compós. Porto Alegre: UFRGS.

\_\_\_\_\_ (2010). *A produção da imparcialidade: a construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 25(73), pp. 59-76.

BIROLI, Flávia; MANTOVANI, Denise M (2010). *Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao programa Bolsa Família e as eleições de 2006*. Revista Opinião Pública, Campinas. Vol. 16, n. 1, junho.

BOBBIO, Norberto (1999). *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 2º edição. São Paulo: Paz e Terra.

BOURDIEU, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: Difel.

\_\_\_\_\_ (1974). *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva.

BRANFORD, Sue (2010). “Lidando com governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula”. In Carter, Miguel (Org.). *Combatendo a Desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. Tradução: Cristina Yamagami. São Paulo: Unesp pp.409-432.

BRANFORD, Sue; ROCHA, Jan (2004). *Rompendo a Cerca: a história do MST*. São Paulo: Casa Amarela.

BRASIL, República Federativa (2019). *Medida Provisória 870, de 01 de janeiro de 2019, convertida na Lei 13.844, de 18 de junho 2019 que “Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.”*. Brasília, Presidência da República.

\_\_\_\_\_ (2017). *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]”*. Brasília, Presidência da República.

\_\_\_\_\_ (2017). *Medida Provisória 759, de 26 de dezembro de 2016, convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]”*. Brasília, Presidência da República.

\_\_\_\_\_ (2016). *Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Brasília, Planalto.

\_\_\_\_\_ (2014). *Medida Provisória 636, de 26 de dezembro de 2013, convertida na Lei 13.001, de 20 de junho de 2014*. Brasília, Planalto.

\_\_\_\_\_ (2012). *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]”* Atualização do Código Florestal Brasileiro. Brasília, Planalto.

\_\_\_\_\_ (2001). *MP 2183-56 de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências*. Brasília, Planalto.

\_\_\_\_\_ (2000). *MP 2027-38 de 04 de maio de 2000. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências*. Brasília, Planalto.

\_\_\_\_\_ (1993). *Lei 8629, de 25 de fevereiro de 1993 que Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*. Brasília, Palácio do Planalto.

\_\_\_\_\_ (1988). *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal.

BRINGEL, B., BRAVO, E. M., SCOTT VARELLA, R (2016). “Apresentação” - Vol. 7, n.13, 2016 - In *Dossiê Pensamento Crítico Latino-americano, pesquisa militante e perspectivas subversivas dos direitos*. Direito & Práxis, 7, mar, pp. 1-20.

BROWN, Wendy (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.

BRUNO, Regina (2016). *Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil*. Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 24, n. 1, p. 142- 160.

\_\_\_\_\_ (2009). *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, Rio de Janeiro: EDUR.

\_\_\_\_\_ (1997). *Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária-UFRRJ.

BRUNO, Regina; CARNEIRO, Olavo Brandão; SEVÁ, Janaína Tude (2009). “Agronegócio e representação de interesses” In *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, Rio de Janeiro: EDUR.

BRUNO, Regina; LACERDA Elaine; CARNEIRO, Olavo B (2012). “Organizações da classe dominante no campo”. In CALDART, Roseli; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo e FRIGOTTO, Gaudênio (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro e São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Expressão Popular.

CALDART, Roseli Salette (2004). *Pedagogia do Movimento Sem Terra*. 3º ed. São Paulo: Expressão Popular.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato da mesa diretora da Câmara dos Deputados número 69, de 10 de novembro de 2005*. Link: [https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350\\_publicacaooriginal-37793-cd-busa.html](https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350_publicacaooriginal-37793-cd-busa.html) , acesso em 10 de julho de 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto (2014). *A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa*. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 20, p. 377-406.

CARNEIRO, Fernando Ferreira; RIGOTTO, Raquel Maria; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva; FRIEDRICH, Karen; BÚRIGO, André Campos (2015). *Dossiê Abrasco: Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro / São Paulo - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz e editora Expressão Popular.

CARVALHO, Horácio Martins de (2005). *O Campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes.

CARVALHO, Priscila Delgado de (2020). *Além da Forma-Movimento: Compilações do Movimento dos Pequenos Agricultores*. Revista Brasileira de Sociologia, SBS, v. 08, Jan.-Abr, nº18, p. 83-106.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA – CNA (2019). *Portal do Senar*. Link em <https://www.cnabrazil.org.br/senar>. Acesso em 3 de junho de 2019.

CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA - CONTAG (2015). *Quem somos*. Descrição mantida na página de internet da CONTAG em <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=227&nw=1>. Acesso em 20 de novembro de 2015.

COSTA, Rodolfo (2019). *Bolsonaro assina 'revogação' e decreto para extinguir conselhos federais*. Matéria jornalística publicada no site do jornal Correio Braziliense em 11 de abril de 2019.

Link: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna\\_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna_politica,748933/bolsonaro-assina-revogaco-e-decreto-para-extinguir-conselhos-federais.shtml) Acesso em 06 de maio de 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson (1981). *Gramsci*. Volume 2. Porto Alegre: L&PM. Fontes do pensamento político.  
\_\_\_\_\_ (2011). *O leitor de Gramsci. Escritos Escolhidos 1916-1935*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DAGNINO, Evelina (2004). “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.  
\_\_\_\_\_ (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

COWELL-MEYERS, Kimberly B (2014). *The Social Movement as Political Party: The Northern Ireland Women's Coalition and the Campaign for Inclusion*. Artigo publicado na American Political Science Association. Volume 12. Nº 1. p. 61-80. Março.

CPI FUNAI INCRA 2 (2017). *Notas Taquigráficas*. Câmara dos Deputados.

CPI FUNAI INCRA (2016). *Notas Taquigráficas*. Câmara dos Deputados.

CPMI DO CAMPO – MST (2010). *Notas Taquigráficas*. Senado Federal.

CPMI DA TERRA (2005). *Notas Taquigráficas*. Senado Federal.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (2006). *A disputa democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

DA SILVA, FABRÍCIO PEREIRA (2018). *O Fim da Onda Rosa e o Neogolpismo na América Latina*. Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 4, n. 2, 165-178.

DELGADO, Guilherme Costa (2013). *Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra*. Revista Reforma Agrária, da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Edição especial de julho. p. 61-68.

\_\_\_\_\_ (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

\_\_\_\_\_ (1985). *Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985*. São Paulo. Ícone/Unicamp.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; GASQUES, José Garcia; SILVA, José Graziano da; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P.R. da. “Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil” In Gasques, José Garcia; Conceição, Júnia Cristina P. R da (eds), *Transformação da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

DIAP (2018). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 2019-2022*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2014). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 2015-2019*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2010). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 2011-2015*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2006). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 2007-2011*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2002). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 2003-2007*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (1998). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 1999-2003*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (1994). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 1995-1999*. Brasília.

\_\_\_\_\_ (1990). *Radiografia no Novo Congresso. Legislatura 1991-1995*. Brasília.

DIAS, Edmundo (1991). *Hegemonia: nova civilitá ou domínio ideológico?* Revista Histórias & Perspectivas. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, nº 05: jul-dez, pp. 5-44.

ENGELMANN, Solange Inês (2018). *As Representações Sociais sobre a Reforma Agrária Popular nas mídias digitais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)*. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCOM-UFRGS).

ENTMAN, Robert M. (1993) *Framing: toward clarification of a fractured paradigm*. Journal of Communication nº 43 (4), p.51-58.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO, Roma.

FERNANDES, Bernado Mançano (2014). *Questão Agrária e capitalismo: o debate paradigmático de modelos de desenvolvimento para o campo*. Revista Reforma Agrária, da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Vol 1, nº 2. Ano 35. p. 41-53.

\_\_\_\_\_ (2010). “Formação e Territorialização do MST no Brasil”. In CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a Desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. Tradução: Cristina Yamagami. São Paulo: Unesp.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (1994). *Conflito entre poderes: o Poder Legislativo de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA (2019). *Site institucional da FPA*. Link em: <https://fpagropecuaria.org.br/> Acesso em 12 de dezembro de 2019.

FSB PESQUISA (2016). *Pesquisa Mídia e Política: hábitos de informação e monitoramento político*. Brasília: FSB Comunicação.

FILHO, Milton Cordeiro Farias (2011). *Elites Políticas Regionais: contornos teórico-metodológicos para identificação de grupos políticos*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 26, nº 77, p. 175-249.

FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTARIA( 2001). *Declaración Final: Por el derecho de los Pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria*. Havana, Cuba, 2001. Disponível em: [https://base.socioeco.org/docs/doc-792\\_es.pdf](https://base.socioeco.org/docs/doc-792_es.pdf)

FOUCAULT, Michel (2008). *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Martins Fontes.

FRASER, Nancy (2015). *Legitimation Crisis? On the Political Contradictions of Financialized Capitalism*. In Critical Historical Studies, Vol. 2, No. 2, pp. 157-189.

\_\_\_\_\_ (2001). “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”. In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

GOLDSTONE, Jack (2003) A. “Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics” In Goldstone (org). *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26.

GÖRGEN, Frei Sérgio Antônio (1998). *A Resistência dos Pequenos Gigantes*. Petrópolis, Editora Vozes.

GRAMSCI, Antonio (2007). *Cadernos do Cárcere. Volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Tradução de Luiz Sérgio Henriques, Marcos Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 6ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_ (1995). *Concepção Dialética da História*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 10ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_ (1968). *Os intelectuais e a organização da cultura*

\_\_\_\_\_ (1976). *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Tradução: Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_ (1975). *Cadernos do cárcere: introdução ao estudo da filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GUIMARÃES, Juarez (2001). *A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002*. In Revista São Paulo em Perspectiva, 15(4), pp. 136 -144.

GUIMARÃES, Alberto P (1979). *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

GVAGRO/FGV (2014) - Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas. *Agronegócio 2015-2022: proposta de plano de ação aos presidentiáveis*. São Paulo: GVAgro e ABAG. Disponível no link <http://www.abcao.org.br/noticias/agronegocio-brasileiro-2015-2022-2/> Acesso em 21 de setembro de 2019.

HARVEY, David (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Editora Loyola.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira (2010). *Sociedade e Economia do Agronegócio no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 25 n° 74. p.159-177.

IANNI, Octávio (2004). *Pensamento Social no Brasil*. Bauru, SP: Edusc.

INCRA (2015). *Sistema Nacional de Cadastro Rural*. Brasília.

INSTITUTO CIDADANIA (2001). *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Porto Alegre: Instituto Cidadania.

INTERVOZES (2011). *Vozes Silenciadas*. Disponível em <https://intervozes.org.br/publicacoes/vozes-silenciadas/>

INTERVOZES e REPÓRTER SEM FRONTEIRAS (2018). *Media Ownership Monitor – MOM*. Disponível em <https://www.mom-rsf.org/en/countries/brazil/>,

JAUMONT, J.; VARELLA, R. V. S (2016). *A pesquisa militante na América Latina: trajetória, caminhos e possibilidades*. In *Direito & Práxis*, vol. 7, n. 13, pp. 414-464.

KAGEYAMA, Angela A. et al (1990). “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais”. In Delgado, G. et al. *Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA, p. 113-223.

KECK, Margaret E. (2010). *PT – A lógica da Diferença. O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. Centro Eldeinstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro [1991].

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza (2011). *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. In *Lua Nova*, n. 84, pp. 95-139.

LA VIA CAMPESINA (2017). *Informe de la Conferencia Internacional. ¡Alimentamos nuestros pueblos y construimos movimiento para cambiar el mundo!* La Via Campesina: Pais \_\_\_\_\_ Vasco. \_\_\_\_\_ (2009). *La Via Campesina: las luchas em el mundo*. Ehne: <https://viacampesina.org/es/las-luchas-del-campesinado-en-el-mundo/>

LEAL, Victor Nunes (2012). *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7° edição. São Paulo: Companhia das Letras.

LEITÃO, Nilson (2017). *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Funai/Incra 2*. Brasília, Câmara dos Deputados.

LEITE, Sérgio Pereira; MEDEIROS, Leonilde Servolo de (2012). “Agronegócio”. In CALDART, Roseli; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo e FRIGOTTO, Gaudênio. (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro e São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Expressão Popular, p. 79-85.

LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio (2017). *Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da grilagem de terras no Brasil*. Revista Retratos dos Assentamentos. Volume 20, nº1. p. 14-40.

LERRER, Débora Franco (2016). *Revista Agroanalysis e o processo de consagração dos agentes do agronegócio no Brasil*. Texto apresentado no 40º Encontro Anual da Anpocs, ST14 Espaços rurais no Brasil contemporâneo: questões teóricas e novos temas de pesquisa. Acesso em 23 de abril de 2019.

LIDERANÇA DO PT NA CÂMARA (2017). *Comparativo entre o orçamento 2018 com anos anteriores, em políticas públicas ambientais, agrárias, sociais e de desenvolvimento rural*. Brasília, Câmara dos Deputados.

LIMA, Mayrá S (2012). *Tensões e conflitos em torno da luta pela terra. Estudo das comissões parlamentares de inquérito no Brasil*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas. Universidade de Brasília.

LIMA, Venício A (1998). *Política de Comunicações no Brasil: Novos e Velhos atores*. Preparado para o XXI Congresso Internacional da Latin American Studies Association. Chicago, Illinois September 24-26.

LUPION, Abelardo (2005). *Relatório dos Trabalhos da “CPMI da Terra”*. Voto em Separado. Brasília, Câmara dos Deputados.

MANIN, Bernad (2010). *O princípio da distinção*. Tradução de André Villalobos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, pp. 187-226.

MANTOVANI, D (2017). *Mídia e Eleições no Brasil: disputas e convergências na construção do discurso político*. Jundiaí: Paco Editorial.  
\_\_\_\_\_ (2013). *Eleições 2010: como os enquadramentos e as vozes organizaram os limites da controvérsia do aborto*. Revista ComPolítica n. 3, vol. 1, ed. jan-jun, pp., 72-93.

McCOMBS, Maxwell (2009). *A Teoria da Agenda: a mídia e a opinião pública*. Tradução de Jacques A. Wainberg. Petrópolis: Vozes.

MAPA (2019). *Informações Técnicas*. Link <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>  
Acesso em 06 de maio de 2019.

MARÉS, Carlos Frederico (2003). *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

MARQUES, Eduardo (1997). *Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), v. 43, p. 67-102.

MARTINS, José de Souza (1997). “Prefácio” In BRUNO, Regina. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária UFRRJ.

\_\_\_\_\_ (1991). *Expropriação e Violência: a questão política no campo*. 3ª edição. São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_ (1989). *Caminhada no Chão da Noite. Emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo*. São Paulo: Editora Hucitec.

\_\_\_\_\_ (1986). *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. 3ª edição. Petrópolis: Vozes.

MARX, Karl (2008). *Contribuição à crítica da Economia Política*. Tradução: Florestan Fernandes. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1989). *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

\_\_\_\_\_ (2010). “Movimentos Sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX”. In CARTER, Miguel. (Org.). *Combatendo a Desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. Tradução: Cristina Yamagami. São Paulo: Unesp.

MENDONÇA, Sônia Regina de (2005). *Estado e Hegemonia do Agronegócio no Brasil*. In Revista História e Perspectivas. Uberlândia, 2005. p. 91-132.

\_\_\_\_\_ (1997). *O Ruralismo Brasileiro (1988-1931)*. São Paulo: Hucitec.

MELO, João Alfredo Telles (2006). *Reforma Agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Relatório Final da CPMI da Terra. Brasília, Senado Federal.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula (2012). *Enquadramento: Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito*. RBCS, v. 27, n.79, p.117-235, jun.

MIGUEL, Luís Felipe (2018). *Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória*. São Paulo: Boitempo.

\_\_\_\_\_ (2014). *Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu*. Revista Novos Estudos- Cebrap. Março, pp. 145-161.

\_\_\_\_\_ (2014b). *Democracia e Representação: Territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp.

\_\_\_\_\_ (2012). *Democracia e Sociedade de classes*. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 9, pp. 93-117.

\_\_\_\_\_ (2004). *Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta*. Revista Opinião Pública. volume 20. Campinas, pp 118-131.

MORAES, D (2010). *Comunicação, Hegemonia e Contra-Hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci*. Revista Debates. Porto Alegre, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun.

MORISSAWA, Mitsue (2001). *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular.

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES – MPA (2015). *Caderno de estudos n.1 - I Congresso Nacional do MPA*. Brasília: MPA.  
\_\_\_\_\_(2012). *Plano Camponês: da Agricultura Camponesa para toda a sociedade*. Espírito Santo: MPA.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST (2014). Programa Agrário do MST. VI Congresso do MST. São Paulo: MST.  
\_\_\_\_\_(2010). *MST: Lutas e Conquistas*. São Paulo, Secretaria Nacional do MST.

NICHOLSON, Paul (2019). “*Somos los pequeños agricultores campesinos quienes alimentamos a la población mundial*”. Entrevista concedida a Notícias de Navarra. Link em <https://viacampesina.org/es/somos-los-pequenos-agricultores-campesinos-quienes-alimentamos-a-la-poblacion-mundial/>

NIEMEYER, Carolina Burle de (2007). *Via Campesina: Uma análise sobre sua gênese e processo de consolidação*. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.

NOGUEIRA, Marco Aurélio (2011). *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3º edição. São Paulo: Cortez.  
\_\_\_\_\_(2003). *Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 18. Número 52, p.185-202.

NORDER, Luiz Antônio Cabello; RODRIGUES, Diego Campos Arruda (Org.) (2007). *Memória da luta pela reforma agrária no Brasil: catálogo do acervo da Abra no período 1967-1997*. Brasília: MDA, Londrina : UEL [co-editor].

OFFE, Claus (1984). “*Dominação de classe e Sistema estatal. Sobre a seletividade das instituições políticas*”. In: OFFE, C. (Org.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OFFE, Claus; RONGE, Volker (1984). “*Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista*”. In: OFFE, C. (Org.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

PEREIRA, Mônica Cox de Britto (2012). “*Revolução Verde*”. In CALDART, Roseli; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo e FRIGOTTO, Gaudênio (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro e São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Expressão Popular, pp. 685-690.

PEREIRA, Hamilton (2010). “*Somos a perigosa memória das lutas*”. In CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a Desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. Tradução: Cristina Yamagami. São Paulo: Unesp. p. 479-498.

- PEREIRA, João Márcio Mendes (2006). “Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina”. In SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular.
- PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio (2006). “História e legado da Reforma Agrária de Mercado no Brasil”. In SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular.
- POULANTZAS, Nicos (2015). *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Tradução Rita Lima. Rio de Janeiro e São Paulo: editora Paz e Terra.
- PORTELLI, Hugues (1997). *Gramsci e o Bloco Histórico*. Tradução: Angelina Peralva. 6º edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PRUDÊNCIO, Kelly (2014). *Micromobilizações, alinhamento de quadros e comunicação política*. Revista Compólitica, n. 4, vol. 2, ed. ago-dez, pp. 88-110.
- REIS, Elisa (1982). *Elites agrárias, state-building e autoritarismo*. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol.25, n.3, 1982; pp. 331-347.
- ROBERTS, Keneth M (2002). *Party- Society linkages and democratic representation in Latin America*. Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol. 27, No. 53 p. 9-34
- RODRIGUES, Roberto (2014). *Agronegócio brasileiro 2014-2022: Proposta de plano de ação aos presidentiáveis*. Revista Agroanalysis do mês de julho de 2014, pp: 33-35.
- ROSSET, Peter (2006). “Alternativa à Política fundiária de mercado: reforma agrária e soberania alimentar”. In SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo. Expressão Popular.
- SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros (2001). *CPI ao pé da letra*. Campinas: Millennium.
- SANTOS, Ricardo Menezes (2016). *A formação do Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA: por soberania alimentar, contra a mercadorização do campo no Brasil*. In Revista Nera. Presidente Prudente Ano 19 Mai-Ago, nº. 31 pp. 10-31.
- SANTOS, Theotonio (1994). *O Desenvolvimento Latinoamericano: Passado, Presente e Futuro* (uma homenagem a André Gunder Frank). GREMIMT/UFF. Disponível em <http://theotoniodossantos.blogspot.com.br/2009/07/o-desenvolvimento-latinoamericano.html>, acesso em 04 de maio de 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang (2005). *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, out./dez, pp: 111-156.
- SARMENTO, Rayza (2017). *Das Sufragistas às Ativistas 2.0: Feminismo, Mídia e Política no Brasil (1921 a 2016)*. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

SAUER, Sérgio (2010). *Terra e Modernidade: a reinvenção do campo brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular.

\_\_\_\_\_. (2009). “Processos recentes de criminalização dos movimentos sociais populares”. In PRETTO, Adão (Org). *25 anos de luta pela terra*. Brasília: Câmara dos Deputados.

SAUER Sérgio; TUBINO Nilton Luís Godoy (2007). *A sustentação financeira de organizações do patronato rural brasileiro*. Revista Nera, ano 10, nº 11. Presidente Prudente – SP, jul-dez. p. 131-148.

SILVA, José Gomes da (1989). *Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SILVA, Marcelo K; OLIVEIRA, Gerson de Lima (2011). *A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul*. Sociologias, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86- 124.

SNOW, David (2007). *Framing the French Riot: A comparative study of frame variation*. Social Forces, Volume 86, Number 2, December, pp. 385-415.

SOARES, José Ribamar Barreiros (2009). *O que faz uma CPI*. Brasília: Edições Câmara.

SOUZA, Marcos Rogério (2005). *Imóvel Rural, Função Social e Produtividade*. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Vol. 43, N.0 p. 1-19.

OLIVEIRA, Ariovaldo U (2015). *A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira*. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 229-245.

TARROW, Sidney (2009). *O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e confronto político*. Petrópolis: Editora Vozes [1998].

THOMPSON, John B (2011). *Ideologia e Cultura Moderna: Teoria Social Crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Editora Vozes.

THUMS, Gilberto (2007). *MST – Levantamento de dados sobre suas atividades no Rio Grande do Sul*. Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul. Conselho Superior do Ministério Público (CSMP). Processo Administrativo do Conselho Superior do Ministério Público nº 16.315-0900/07-9.

TRINDADE, Thiago A; BUGIATO, Caio M. (2020). *A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas*. Revista Sociedade e Estado – Volume 35, Número 2, Maio/Agosto 2020, pp 411-440.

VAN COTT, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. Cambridge.

VERGE, Tania (2012). *Party strategies towards civil society in new democracies: The Spanish case*. Artigo publicado pelo periódico Party Politics p. 45 a 60. Link em <http://ppq.sagepub.com/content/18/1/45.refs.html>.

VIGNA, Edécio (2001). *Bancada ruralista: um grupo de interesse*. Argumento nº 8. Brasília: INESC.

\_\_\_\_\_ (2007). *Bancada Ruralista: o maior grupo de interesse do Congresso Nacional*. Brasília: INESC.

VIA CAMPESINA BRASIL (2010). Plataforma para a agricultura brasileira. Acesso pelo link <https://cptne2.org.br/index.php/publicacoes/noticias/noticias/1588-via-campesina-apresenta-plataforma-para-a-agricultura>

WOLF, Mauro (2012). *Teorias da Comunicação de massa*. 6ª edição. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes.

WOOD, Ellen M (2003). *A democracia contra o capitalismo*. São Paulo: Boitempo.

### **Textos de jornais citados**

ARRUDA, Roldão (2005). *Pastoral acusa CPI de avalizar violência no campo*. O Estado de S.Paulo, em 01 de dezembro de 2005.

COSTA, R; PIRES, C (2009). *Maioria Governista ameaça inviabilizar CPI do MST*. O Estado de S. Paulo, 23 de outubro de 2009.

CRUVINEL, T (2005). *Enfado e violência*. Coluna Panorama Político. O Globo, 29 de novembro de 2005.

ÉBOLI, E (2005). *CPI da Terra aprova relatório que classifica ocupação de ato terrorista*. O Globo, 29 de novembro de 2005.

EDITORIAL(2009). *A quem interessa*. O Globo, em 8 de outubro de 2009.

EDITORIAL (2004). *Financiamento do Esbulho*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18 de junho de 2004.

EDITORIAL (2015). *Palco Iluminado*. Folha de S. Paulo, em 30 de novembro de 2015.

EDITORIAL (2017). *Cerco à Funai*. Folha de S. Paulo, em 09 de maio de 2017.

O ESTADO DE S.PAULO (2005). *Tarso vê tentativa de demonizar o MST*. O Estado de S. Paulo, em 31 de outubro de 2005.

FRANCO, BERNARDO MELLO (2017). *O trator avança*. Folha de São Paulo, em 07 de maio de 2017.

GUEDES, G (2005). *CPI propõe tornar invasão de terra crime hediondo*. O Estado de S. Paulo, 30 de novembro de 2005.

JORNAL NACIONAL (2009). *MST destrói milhares de pés de laranja em SP*. Rede Globo de Televisão. Em 05 de outubro de 2009.

MARTINS, JOSÉ DE SOUZA (2009). *A CPI de dois gumes*. Jornal O Estado de São Paulo, 01 de novembro de 2009.

REVISTA VEJA (2009). *Por dentro do cofre do MST*. Ed. Abril, ano 42, Edição 2128, n. 35, 31 agosto de 2009.

SUCURSAL DE BRASÍLIA (2004). *Oposição faz alerta, petistas pedem avanço*. Folha de S. Paulo, em 8 de abril de 2004.