



# **Entre la esperanza y la gobernabilidad: la reforma agraria, el gobierno de Lula y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST)**

**Between hope and governance: agrarian reform, Lula government and the  
Brazilian Landless Worker's Movement**

**Fabiano Coelho**

 <https://orcid.org/0000-0003-0294-5174>

Universidad Federal de Gran Dourados  
Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Proprietas  
Dourados, Brasil

 [fabianocoelho@ufgd.edu.br](mailto:fabianocoelho@ufgd.edu.br)

## **Resumen**

En octubre del 2002, la victoria electoral de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) para la presidencia de la República Federativa de Brasil conmovió y despertó un sentimiento de esperanza en los movimientos sociales campesinos y entre los defensores de la reforma agraria. El movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) puso en evidencia a partir de los discursos de sus líderes, que había llegado el momento de la reforma agraria. En su trayectoria política, Lula construyó discursos prospectivos acerca del tema. En esa dirección, este trabajo, discute las políticas del gobierno de Lula (2003-2010) en la materia y las expectativas creadas por los movimientos sociales, en especial el MST, poniendo el énfasis en el número de familias asentadas en áreas cedidas por el gobierno. Se postula que, a pesar de los avances sociales conquistados por el gobierno Lula, después de ocho años de gobierno, la reforma agraria no fue tratada como prioridad, ni como política de desarrollo nacional.

---

**Cómo citar este artículo / How to cite this article:** Cohelo, F. (2023). Entre la esperanza y la gobernabilidad: la reforma agraria, el gobierno de Lula y el Movimiento de los Rurales sin Tierra (MST). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 58 (2), pp. 13-43. En <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/revihistoriargenya> o <https://doi.org/10.48162/rev.44.045>

**Palabras clave:** reforma agraria; Brasil; Gobiernos de Lula; MST.

### **Abstract**

In October 2002, the electoral victory of Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) for the presidency of the Federative Republic of Brazil caused a stir and aroused a sense of hope in the social rural movements and among the defenders of agrarian reform. The Landless Worker's Movement (MST) showed, from the speeches of its leaders, that the time had come for agrarian reform. In his historical trajectory in politics, Lula constructed prospective speeches before the thematic of agrarian reform. In this direction, this work discusses the policies of agrarian reform of the Lula government (2003-2010) and the expectations created by the social movements of the field, especially the MST. In addition, it will emphasize the number of families settled and areas obtained by the government. It is understood that, despite the social advances achieved in the Lula government along eight years, the agrarian reform was not treated as a priority, nor was it included within a national development policy.

**Keywords:** agrarian reform; Brazil; Lula's governments; MST.

### **Palabras iniciales**

La cuestión agraria<sup>1</sup> en Brasil es parte de una historia inacabada y el país mantiene aún hoy una de las estructuras de propiedad de la tierra más concentradas del mundo. Según la interpretación de José de Souza Martins (2011), la sociedad brasileña se caracteriza por tener una historia lenta, de pocos cambios en los ámbitos político, social y económico, en la cual lo moderno paga tributo a lo arcaico. En Brasil, el régimen latifundista aún fundamenta la política institucional brasileña en materia de tierras e igualmente las prácticas de quienes no tienen tierra. Es decir, los grandes propietarios pueden no influir directamente en los gobiernos, pero sus intereses no serán contrariados.

El patrón latifundista creó en Brasil “un tipo de mentalidad que domina los valores y domina las conductas, sobre todo la conducta política” (Martins, 2011, p. 8). Cabe señalar que el latifundismo, en tanto modelo estructural, tuvo particularidades en cada período histórico. Aunque la concentración es

---

<sup>1</sup> Cuestión agraria y reforma agraria son “hermanas gemelas en el tiempo histórico” (Delgado, 2018, p. 20), pues ambas se comprenden a partir de la estructura agraria históricamente constituida. Los conceptos se relacionan, pero son distintos. La cuestión agraria es más amplia y precede a la reforma agraria, ya que involucra, más allá de la distribución de la propiedad rural, una serie de políticas que condicionan los modelos de producción, propiedad y uso de la tierra. La reforma agraria se refiere a políticas que se relacionan con la organización agraria y tienen como objetivo minimizar y/o cambiar la estructura concentrada de la tierra de un país o región determinada.

una marca común de ese modelo, es necesario entender sus especificidades, el rol de las elites agrarias, las articulaciones políticas y los juegos de poder que mantienen y blindan esa estructura desigual desde hace siglos.

Tal perspectiva permite explicar por qué las propuestas de políticas de redistribución de tierras en Brasil son tan combatidas por grupos que se benefician históricamente de un modelo concentrador de riquezas. En el siglo XX, con más intensidad en las décadas de 1950 y 1960, con motivo de innumerables conflictos y disputas en el campo, el tema de la reforma agraria pasó a integrar la agenda de partidos políticos de izquierda y de entidades civiles, políticas y religiosas<sup>2</sup> que defendían la necesidad de dar a los pobres del campo la oportunidad del acceso a la tierra para trabajar y vivir. Los debates y los sujetos que luchaban por tierra, en este período, estuvieron lejos de ser algo homogéneo y constituyeron “un complejo campo de disputas donde estaba en juego la constitución de nuevas configuraciones sociales e identidades políticas, y la propia definición del que era trabajador rural” (Medeiros, 2010, p.113).

La reforma agraria en Brasil no fue una discusión restringida a los grupos de izquierda, aunque las interpretaciones acerca del tema sean distintas. En efecto, esa política también generó interés en grupos y entidades conservadoras como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), una de las principales instituciones de comunicación y actuación junto a los grupos que componen la clase propietaria rural del país<sup>3</sup>. La SNA promovió y financió encuentros para explorar vías de implementación de la reforma agraria en el país en las décadas de 1950 y 1960, cuando el tema se convirtió en algo candente en los debates públicos. Ahora bien, la participación de SNA en las discusiones tuvo lugar dentro de los marcos capitalistas, es decir, no señalaban impulsar cambios estructurales en la posesión y uso de la tierra. Por el contrario, participar de los debates acerca del tema era una forma de garantizar los intereses de los grandes propietarios de tierras y frenar “cualquier amenaza a la división del latifundio” (Mendonça, 2010, p. 440).

---

<sup>2</sup> El libro de João Pedro Stedile (2012) es una excelente fuente para entender las diversas interpretaciones acerca de la reforma agraria que se gestaron desde mediados del siglo XX.

<sup>3</sup> La SNA fue fundada en el Rio de Janeiro en el año de 1897, bajo la égida de la coyuntura republicana que, entre otros aspectos, extinguió el Ministerio de la Agricultura, en 1892, y canalizó los anhelos de entidades ruralistas que pretendían centralizar la toma de decisiones y fortalecer sus intereses políticos y económicos. Acerca de SNA, ver Mendonça, 1997 y 2010.

De este modo, la cuestión central es ponderar la relevancia del debate acerca de la reforma agraria para determinados grupos y gobiernos, ya que, por ejemplo, la noción de la reforma agraria para el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) es radicalmente distinta del significado atribuido por el Banco Mundial<sup>4</sup>. Existen diversas perspectivas acerca de la reforma agraria y distintas experiencias al respecto en el mundo<sup>5</sup>. Este artículo pone el foco en las interpretaciones de la experiencia brasileña, más específicamente en relación con las políticas de reforma agraria en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), así como las expectativas creadas por los movimientos sociales del campo frente a la reforma agraria, en especial, el MST, a partir de la elección del nordestino como presidente en 2002. Para el desarrollo del trabajo, junto con diversas referencias bibliográficas del tema, se recurre a información proveniente del Banco de Datos de la Lucha por la Tierra (Relatório Dataluta/Brasil, 2020)<sup>6</sup>, una referencia ineludible para investigadores de la cuestión agraria brasileña.

Por reforma agraria se entienden las acciones y los programas proyectados e implementados por el Estado federal y los gobiernos estaduais, que tienen como objetivo distribuir y democratizar el acceso a la tierra para aquellos que quieran en ella trabajar, vivir y permanecer. En segunda instancia, se incluyen las acciones tendientes a desconcentrar la propiedad de la tierra, en las que subyacen interrogantes y compromisos políticos. En el marco de la histórica concentración de las propiedades rurales, la reforma agraria constituye incluso un derecho consagrado en la Constitución de la República, previsto en los artículos 184 a 191, que integran el título VII que trata “del orden económica y financiera”, del capítulo III intitulado “la política agrícola y territorial y de la reforma agraria” (BRASIL [1988]).

Aunque existen divergencias entre los movimientos sociales, investigadores y gobiernos acerca de las concepciones relativas a la reforma agraria, que van desde el sentido “clásico” hasta la implementación subsidiada por el mercado, e incluso discusiones acaloradas acerca de las estadísticas correspondientes a la creación de asentamientos rurales y de familias, en

---

<sup>4</sup> Sobre la reforma agraria bajo el prisma del Banco Mundial, consultar Martins (2004). Una obra clave para entender la reforma agraria desde la óptica del MST es la de Carter (2010).

<sup>5</sup> Acerca de las distintas experiencias de reforma agraria, mirar los dos volúmenes, organizados por João Pedro Stédile (2020 y 2021).

<sup>6</sup> Dataluta es un banco de datos integrales y actualizados acerca de la reforma agraria de Brasil. Dataluta fue fundada por el Núcleo de Estudios de la Reforma Agraria (NERA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp/Presidente Prudente/SP).

este trabajo se optó por no entrar en esa discusión. La lucha por la reforma agraria abarca dimensiones complejas e involucra a sujetos heterogéneos, ya sea en los embates de los *posseiros*<sup>7</sup> en la extensa y complicada región amazónica, o bien, en la lucha que se lleva adelante por los pobres de la tierra expropiados y explotados en todo Brasil, especialmente a partir de los procesos de modernización de la agricultura que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX. Se entiende, entonces, que reforma agraria es “todo acto tendiente a desconcentrar la propiedad de tierra mientras esta representa o crea un obstáculo histórico al desarrollo social basado en los intereses pactados de la sociedad” (Martins, 2000, p. 107). Es decir, sea en las diversas modalidades de creación de asentamientos<sup>8</sup> y/o en la regularización catastral, nos hallamos ante actos legítimos de reforma agraria.

Lo paradójico de la historia brasileña es que incluso con la creación de asentamientos rurales, la propiedad de la tierra en el país continúa altamente concentrada. Los datos presentados por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), a través del *Atlas del espacio rural brasileño* (2020), muestran la faceta perversa de la concentración de latifundios brasileña.

El gráfico 1 evidencia la desigualdad en la distribución de tierras en el Brasil, en el que 1% de los establecimientos controlan 47,6% de tierras en el país (establecimientos de 1.000 a menos de 2.500 hectáreas de tierra). Si consideramos las propiedades de 500 a 1.000 hectáreas, ascendemos a un monto de 58,4% de las tierras (en posesión de solo 2,1% de los establecimientos rurales). Por su parte, el 96,4% de los establecimientos rurales en Brasil tienen el 41,6% de tierras (establecimientos con hasta 500 hectáreas)<sup>9</sup>. Sin embargo, aunque la creación de asentamientos rurales ha

---

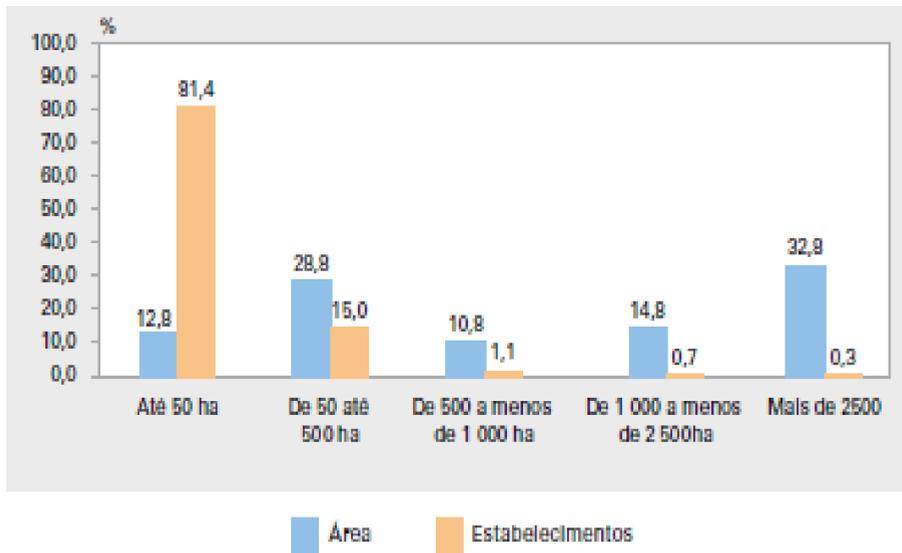
<sup>7</sup> *Posseiro* es aquel que se encuentra en la posesión de una tierra, con el propósito de mantener su subsistencia y reproducción de la vida, sin embargo, no está en posesión de una documentación legal de la propiedad. Aunque no tenga documentación, en Brasil, la posesión de tierra para sobrevivencia y trabajo es reconocida jurídicamente. A diferencia del *posseiro*, el *grileiro* es aquel que se apropia de la tierra tras falsas escrituras de propiedad. El proceso de *grilagem* de tierra, en Brasil, es histórico, en el que personas y familias burlan la legislación con intención de apropiarse indebidamente de grandes extensiones de tierra, generalmente, tierras desocupadas, que pertenezcan al estado. Sobre estos términos, véase las entradas “*posseiro*” y “*grilagem*” en el *Novo Dicionário da Terra* (Cardoso; Motta; Machado y Pessôa, 2023).

<sup>8</sup> La obtención de tierras para fines de reforma agraria (creación de asentamientos) pueden ser por las siguientes modalidades: expropiación, compra y venta, reconocimiento, donación, reversión y recaudación.

<sup>9</sup> Los datos abarcan a establecimientos y áreas registradas, por lo que no contemplan tierras deshabitadas, áreas de preservación ambiental y territorios de los pueblos originarios y las

avanzado desde la década de 1980, los índices de concentración latifundista han permanecido inalterados. Según el Censo Agropecuario 2017, el índice de Gini<sup>10</sup> registró 0,867 puntos, "un nivel superior al de registros anteriores: 0,854 (2006), 0,856 (1995-1996) y 0,857 (1985)" (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2020, p. 47).

**Gráfico n° 1.** Distribución del área y de la cantidad de establecimientos rurales – Brasil – 2017



**Fuente:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. (2020), p. 47.

Frente a tal escenario de desigualdad en el ámbito rural, los movimientos sociales de lucha por la tierra vienen actuando e interpelando al Estado y los gobiernos subnacionales para que fomenten políticas de reforma agraria. En la segunda mitad del siglo XX, aunque existe una diversidad de movimientos sociales de lucha por la tierra, no es posible pensar en la reforma agraria en el Brasil sin mencionar la importancia del MST.

## El nacimiento del MST en Brasil

llamadas *quilombolas*. Toda la información referenciada en la presente publicación incorpora los datos del *Censo Agropecuario Brasileño de 2017*.

<sup>10</sup> El Índice de Gini es un indicador que mide la desigualdad en el campo. Cuanto más cerca la medida estuviera del número 1, mayor es la concentración en una estructura de propiedad agraria.

Desde el proceso de redemocratización de Brasil, en las décadas de 1970 y 1980, el MST se convirtió en el movimiento social más importante en el escenario brasileño. La importancia se da por sus luchas implacables por reforma agraria y por justicia social, así como por su existencia de más de tres décadas. No es exageración decir que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el MST se convirtió en el movimiento social más combativo de Brasil.

Hay un número significativo de investigaciones que se dedicaron en comprender los caminos y descaminos del MST en Brasil<sup>11</sup>. El gran interés en estudiar el Movimiento<sup>12</sup> fue a partir de la década de 1990, momento en el que el MST se constituía en todo el territorio nacional, llamando la atención de gran parte de los medios de comunicación.

La organización y la resistencia del MST no sólo provocaron espanto en la sociedad, sino también despertó el furor de los grupos dominantes, especialmente, de los “señores de la tierra”. Para el Estado, el Movimiento que era un inconveniente, ya que, además de organizar a los trabajadores, se configuraba como opositor del modelo político y económico implantado en el país. Por el hecho de estar aún en pie el MST, su historia sigue en construcción y, por lo tanto, analizarlo significa mirar su devenir, sabiendo que sus discursos y sus prácticas no son algo estático.

Al estudiar el nacimiento y desarrollo del MST es imprescindible analizarlo a partir del contexto político, social y económico que el país estaba experimentando desde la década de 1960 por medio de la Dictadura Militar<sup>13</sup>. Otro hecho interesante se debe a que el Movimiento no surgió de manera espontánea y desorganizada, desacreditando en el poder de organización colectiva de los trabajadores rurales. Al revés, su organización ocurrió a partir de la madurez política de trabajadores rurales sin tierra, que visualizaban la organización colectiva en favor de la reforma agraria. Es así que el MST es fruto de la resistencia de trabajadores y trabajadoras rurales brasileños (Fernandes, 2000, p. 49).

El MST nació oficialmente en enero de 1984, durante el I Encuentro Nacional de Trabajadores Rurales, realizado en el municipio de Cascavel, estado de Paraná. No obstante, antes de su oficialización, en 1984, ya existía

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, Carter (2010); Coletti (2005); Fernandes (2000) y Lerrer (2008).

<sup>12</sup> Cuando se escribe Movimiento con letra mayúscula se refiere al MST. Esa opción adviene del hecho del MST forma parte de la lucha por la tierra como movimiento social diferenciado, por lo que se decidió no generalizar el término “movimiento” para referirse al MST.

<sup>13</sup> La Dictadura Militar en Brasil empezó en 1964 y se extendió hasta el año de 1984.

articulación de liderazgos de trabajadores rurales de diversos estados de Brasil, con el apoyo de sindicatos y, principalmente, de la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) para organizar un movimiento de lucha por la tierra nacional. Para la Dirección Nacional del MST, a través del documento intitulado *Histórico del Movimiento Sin Tierra*, editado en el año de 1985, la organización del Movimiento empezó en 1978, con las "luchas concretas que los trabajadores rurales sin tierra fueron desarrollando de forma aislada en los Estados de la región Sur"<sup>14</sup>.

El MST surgió a partir de las experiencias gestadas en diversos conflictos por tierras que se extendieron por el territorio brasileño, en especial, en la década de 1970 e inicio de los años de 1980. De las articulaciones entre los grupos organizados "sin tierra", sindicatos de trabajadores rurales y de la efectiva participación de la CPT, en 1984, se convirtió pública la existencia del Movimiento que, a lo largo del tiempo, se ha convertido en una referencia en la lucha por la tierra en Brasil y América Latina. Tras su oficialización comenzó el financiamiento para crear un movimiento social con nombre propio, con prácticas y características distintas de otros grupos que luchaban por la tierra.

En el proceso histórico que culminó en la organización del MST, es necesario resaltar los procesos de expropiación y explotación que sufrieron miles de trabajadores rurales. La lucha por tierra, en su principio, se configuraba como la lucha contra la expropiación y la explotación, y el nacimiento del MST fue fruto de ese contexto. Para comprender ese proceso, principalmente a los estudios de José de Souza Martins, una referencia para el entendimiento de cuestiones relacionadas a la política en el campo, a la reforma agraria y a los movimientos sociales, especialmente entre las décadas de 1960 y 1980.

Los procesos de expropiación y explotación tuvieron lugar en forma combinada. Para Martins, principalmente después del Golpe Militar de 1964, ocurrió un proceso violento de expropiación de pequeños productores rurales, ya fueran propietarios, ocupantes, arrendatarios o socios (Martins, 1991, p. 50). Ese fenómeno fue delineado, particularmente, por grandes empresas apoyadas con incentivos fiscales provenientes del Estado. En esa perspectiva, es posible decir que la cuestión del latifundio brasileño tuvo dos frentes: la expropiación y la explotación. En Brasil, siempre hubo concentración de tierras, en que los pequeños trabajadores rurales cada vez más fueron perdiendo sus espacios, quedando al margen de las grandes haciendas. En fines de la década de 1960, la propiedad de la tierra en Brasil

---

<sup>14</sup> Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra. Secretaria Regional Sur. *Histórico del Movimiento Sin Tierra*. 1985, p. 1.

---

pasó a ser el objetivo de grandes empresas nacionales y multinacionales, generalmente subsidiadas por amplios incentivos fiscales del Estado.

La expropiación se constituyó como característica esencial para el crecimiento del capitalismo en el campo. Expropiar hace parte de la lógica de reproducción del capital. Así se quitan a los sujetos los medios de trabajo para subyugarlos. De esta forma los sujetos expropiados comercializan su fuerza de trabajo a los inversores capitalistas. Expropiar para explotar compone la lógica del capital. Sin embargo, en ese proceso es relevante reflexionar que, mientras el capital crece, también acumula contradicciones. Las contradicciones del capitalismo, a su vez, generan tensiones sociales, pues en el modo de producción capitalista una minoría es privilegiada. Fue lo que ocurrió en Brasil a fines de los años de 1970, cuando en el campo y la ciudad, las contradicciones producidas por el capitalismo despertaron la organización de diversos movimientos sociales que reivindicaron y lucharon por sus derechos históricamente negados, incluso el MST.

Los movimientos sociales en el campo surgieron como forma de resistencia a la expropiación y explotación en el campo. La articulación y el trabajo para organizar el MST, como un movimiento nacional en la lucha por la tierra, se efectuaron, principalmente, a partir del escenario caótico que trabajadores y trabajadoras del campo venían sufriendo. Émerson Neves da Silva enfatiza que "el Movimiento fue construido de forma dialéctica" (2004, p. 28), delante del contexto político, económico y social de Brasil.

En ese escenario, otro elemento que marcó el nacimiento y la organización del MST fue la participación efectiva de la CPT. No es posible hacer consideraciones acerca del nacimiento y de la organización del MST sin, por lo menos, hacer inferencias acerca de la relevancia de los agentes religiosos junto a los sin tierra. Existen diversas investigaciones en relación con el MST que intentan reflexionar acerca de su estrecha relación con la Iglesia, especialmente en sus primeros años<sup>15</sup>. La CPT fue creada en 1975, y se constituyó en el interior de la Iglesia Católica<sup>16</sup>. Sus acciones fueron pautadas en la articulación y en el asesoramiento de movimientos sociales organizados en el campo. En el proceso histórico de lucha por la tierra en Brasil, los trabajos desarrollados por los integrantes de la CPT tuvieron papel

---

<sup>15</sup> Al respecto, destaco las siguientes investigaciones: Strapazon (1996) y Coelho (2014).

<sup>16</sup> Acerca de la Comisión pastoral de la Tierra, ver Poletto (1985; 2010).

---

fundamental, particularmente, en el asesoramiento y articulación de las luchas en el campo, en especial, frente al MST<sup>17</sup>.

De entre los principales liderazgos que articularon la creación del MST, se reconoce la importancia del trabajo desempeñado por los agentes religiosos en medio de los sujetos sin tierra, sobre todo, los trabajos ligados a la CPT. João Pedro Stedile, una de las figuras más representativas y respetadas del Directorio Nacional del Movimiento en la época, entrevistado por la revista *Estudios Avanzados*, en el año de 1997, destacó lo cuanto la Iglesia tuvo influencia y ayudó en la organización del Movimiento, llegando a decir que el MST era una “cría” de la CPT.

Siempre tuvimos vinculaciones con la Comisión Pastoral de la Terra (CPT) y con otros sectores progresistas de las llamadas iglesias cristianas históricas. La CPT tuvo un papel importante en la fundación del movimiento y fue ella quien hizo el primer trabajo de concienciación de los campesinos. De cierta manera, el MST es cría de la CPT (Entrevista a João Pedro Stedile, 1997).

Las acciones del Movimiento en el período de su formación y en sus primeros años de existencia se anclaban en los trabajos de la Iglesia. Según Stedile, el discurso religioso era una forma de "concientización" de los trabajadores rurales. Frente a las evidencias históricas, es posible decir que el MST nació bajo el signo del trabajo de la Iglesia. No obstante, cuando en 1984 el MST se oficializaba, manifestó preocupación por separarse de la Iglesia, lo que se explica por el interés de validar su carácter autónomo, por el cual los propios trabajadores tomaban sus decisiones.

De la década de 1970 al contexto actual, el MST presenció y actuó en diversos momentos de la historia brasileña, momentos estos significativos para la consolidación de su existencia. Según Bernardo Mançano Fernandes, los años de 1979 a 1984 marcan la “gestación” del MST. En ese período hubo diversas luchas en el campo, de grupos distintos, tanto por la tierra como por otros derechos e intereses comunes. Así que, el MST no surgió en 1984, sino de luchas anteriores (Fernandes, 2010, pp. 164-165), una vez que la CPT fue fundamental para articular las luchas en el campo y sistematizar un movimiento nacional de lucha por la tierra.

---

<sup>17</sup> En su organización aún existen reminiscencias del contacto con la CPT, como la práctica de la mística (Coelho, 2014).

Posteriormente, entre los años 1985 y 1989, se registra la fase de “consolidación” del MST, es decir, él se territorializó<sup>18</sup> por todas las regiones de Brasil, edificando una estructura autónoma en relación con los grupos de apoyo y formando sus propios cuadros.

En el período de 1985 a 1989, el MST se fue consolidando como movimiento nacional, al hacerse presente en todas las regiones del país. Esa fase también fue un momento de definiciones importantes en el establecimiento de su estructura organizativa y de su identidad política. En el proceso de consolidación del MST, un desafío importante fue el de garantizar su autonomía, evitando las relaciones de dependencia al mismo tiempo en que expandía sus alianzas políticas (Fernandes, 2010, p. 169).

Tras su “consolidación”, a partir de la década de 1990, el MST pasó por un proceso de “institucionalización”. Entre 1990 y 1992, el Movimiento sufrió un reflujo, fruto de la política y de las acciones represivas del gobierno Fernando Collor (1990-1992). En esos años el Movimiento invirtió en su organización interna y en la expansión de los asentamientos. A fines de la década de 1990, el MST estaba presente en 23 estados de Brasil, amplió su estructura organizativa y era reconocido nacional e internacionalmente. La institucionalización del MST es parte de su devenir, pues dependiendo de las coyunturas y de las necesidades del Movimiento, se reorientan las formas de moverse y de luchar. Para Fernandes, en la segunda mitad de la década de 1990, ocurrió el proceso de “mundialización” del MST, sobre todo, cuando se afilió a “la Vía Campesina, en 1996<sup>19</sup>. La vía Campesina se convirtió en la principal interlocutora de los movimientos campesinos en las negociaciones de políticas en escala nacional e internacional” (Fernandes, 2010, p. 187).

El MST, por su organización y por el alcance de sus acciones, fue redimensionando su proyecto político y social, y tomando otras formas. No quiere decir que hubiera perdido las características y objetivos que lo identificaban desde su creación, pero asumió nuevas metodologías de acción, hecho que me lleva a coincidir con Cristiani Bereta da Silva (2004)

---

<sup>18</sup> La territorialización de la lucha por tierra es el proceso de conquista de tierra. Así, cada asentamiento es una fracción del territorio conquistado. Cuando el MST conquista un área para asentamiento, él también se territorializa. Fernandes (2000) estudió cómo el Movimiento fue constituyéndose en Brasil por medio de las conquistas de asentamientos.

<sup>19</sup> Esa organización mundial articula movimientos del campo desde 1992, año de su creación. La Vía Campesina incluye 168 organizaciones del campo de Asia, África, América y Europa.

---

cuando señala que estudiar el MST es algo seductor, pero que es necesario tener precaución de no estudiarlo como un movimiento terminado.

En 2022, por ejemplo, el MST sorprendió la sociedad brasileña al ofrecer en las elecciones candidaturas que llevaban su sigla: MST. O sea, candidatos y candidatas orgánicos/as, que eran (y son) parte de su organización. El Movimiento, hasta entonces, siempre participó de las elecciones y nunca retaceó su apoyo a candidaturas que consideraba interesantes para los movimientos sociales y para la reforma agraria. Lo que cambió en las elecciones de 2022 fue la presentación de candidatos y candidatas que representaban las aspiraciones del MST, “15 candidaturas propias que competían a puestos de diputados/as estaduais y federales, en 12 estados brasileños”<sup>20</sup>. Fruto de su concurrencia, fueron electos 6 diputados/as estaduais y federales pertenecientes al Movimiento: Rosa Amorim (diputada estadual – Pernambuco); Missias del MST (diputado estadual – Ceará), Valmir Assunção (diputado federal – Bahia), Marina del MST (diputada estadual – Rio de Janeiro); Marcon (diputado federal – Rio Grande do Sul); y Adão Pretto (diputado estadual – Rio Grande do Sul). Todas las candidaturas del MST estaban vinculadas al Partido de los Trabajadores (PT), partido fundado por Lula y que siempre estuvo próximo al MST.

Por otra parte, en su larga trayectoria de luchas, el Movimiento tuvo otras miradas y preocupaciones que van más allá de la tierra, como por ejemplo salud, saneamiento básico, educación, créditos, entre otros elementos básicos que hace a la vida en los asentamientos. Finalmente, sus acciones y discursos se fueron modificando a la par de sus transformaciones políticas e ideológicas, lo que demuestra que el mismo no está disociado del contexto histórico en que se inserta. El MST es un movimiento social y, como tal, se articula y se transforma a partir de las lecturas que hace del escenario político, económico, social y cultural brasileño.

Los vínculos entre el MST, Lula y el PT fueron muy frecuentes desde la década de 1980. En las elecciones presidenciales de 1989, Lula fue apoyado abiertamente por la Dirección Nacional del MST, así como en las siguientes contiendas de 1994, 1998, 2002, 2006 y, más recientemente, en la de 2022. Con el triunfo de Lula y de candidaturas petistas, el Movimiento erigió discursos favorables al sueño de la reforma agraria, una vez que Lula se construyó como un compañero histórico del MST y de la lucha por la reforma agraria. En el próximo tópico, se enfoca algunas políticas relacionadas a la

---

<sup>20</sup> Movimentosemterra. *Instagram*. Conheça os Sem Terra eleitos, 3 out. 2022. Disponible en <https://www.instagram.com/p/CjPYvmxujFe/?hl=pt-br>. Acceso 02 ene. 2023.

---

reforma agraria y se discuten datos en relación con la creación de asentamientos y familias asentadas en los dos primeros mandatos del gobierno Lula (2003 a 2010).

### **Los gobiernos de Lula y la reforma agraria**

La elección de Lula para presidente de Brasil, en 2002, despertó un sentimiento de esperanza por parte de aquellos que lo apoyaban y luchaban por la reforma agraria. Lula tenía compromisos históricos con la lucha por la tierra y con los movimientos sociales. Sue Branford resume el clima de esperanza y expectativas de los trabajadores rurales sin tierra en virtud de la elección de Lula:

Los trabajadores rurales sin tierra creyeron finalmente que su momento había llegado. Miles de familias espontáneamente se mudaron hacia campamentos provisorios que el MST y otras organizaciones de los sin tierra montaron los propios a las apuradas, al borde de carreteras por todo el país. Esas familias esperaban ser unas de las primeras en beneficiarse cuando el amplio programa de reforma agraria, prometido hacía tanto tiempo por Lula, fuera implementado (Branford, 2010, p. 418).

La esperanza y las expectativas de los movimientos sociales del campo se basaron en la figura de Lula y en sus discursos de tiempos pretéritos, relativos al enfrentamiento al latifundio y a la sistematización de un amplio programa de reforma agraria. En agosto de 2003, João Pedro Stedile, líder del MST, destacaba, por medio de un discurso entusiasmado, que la elección de Lula representaba el inicio de la “reforma agraria de verdad”: “Ellos (los propietarios rurales) han perdido las elecciones, pero les pareció que todo era solo un jueguito, que podrían continuar haciendo lo que quisieran para proteger sus privilegios. Y ahora ellos están percibiendo que la reforma agraria va en serio”<sup>21</sup>.

En sus primeros meses en la Presidencia de la República, Lula contribuyó para el sentimiento de esperanza, según se puede verificar en su declaración en el Foro Social Mundial, realizado entre los días 23 y 28 de enero de 2003, en Porto Alegre/RS: “Yo sigo con mi sueño de hacer la reforma agraria en este país”<sup>22</sup>. Al firmar que continuaba con el sueño de realizar la reforma

---

<sup>21</sup> Entrevista a J. P. Stedile, Londres, 08-2003, en Branford, 2010, p. 418.

<sup>22</sup> Silva, L. I, L. Fragmento de su habla. *Zero Hora*, Porto Alegre/RS, 23-01-2003, p. 8.

agraria, Lula mantenía la esperanza de aquellos que acreditaron en él como el único presidente que podría hacer tal hecho.

Intelectuales y estudiosos de la temática, como es el caso de Bernardo Mançano Fernandes, se compenetraron con el clima de esperanza y auguraron días felices para la reforma agraria. En su texto “Reforma agraria en el Gobierno de Lula” el autor destacó que era preciso tener “optimismo” y “esperanza”, pues el gobierno de Lula superaría desafíos para concretar la reforma agraria. La primera cuestión a sortear era pensar la reforma agraria como una política de desarrollo territorial, que implicaba “desconcentrar la estructura latifundista, algo que jamás había ocurrido en más de quinientos años de historia de Brasil”. A su modo de ver, los gobiernos anteriores concibieron la reforma agraria como una “política compensatoria” (Fernandes, 2003, p. 5), con medidas puntuales y atendiendo a presiones de los trabajadores.

El optimismo y la esperanza de estudiosos del tema, de los propios movimientos sociales y de los simpatizantes de la lucha por la tierra se justificaban, en gran parte, por el compromiso histórico no solo de Lula con la reforma agraria, sino también del PT. Sin embargo, Lula y el PT habían alterado algunas de sus concepciones políticas e ideológicas. Por ejemplo, cabe mencionar la centralidad de los Programas Agrarios del PT en 1989, 1994 y 2002. En 1989 se consideraba que la reforma agraria era “indispensable para la construcción de una sociedad más justa y democrática” (basada en la nueva Constitución Ciudadana de 1988), siendo su objetivo “romper el monopolio de la tierra y lanzar las bases de un patrón de desarrollo para la agricultura y toda la economía brasileña<sup>23</sup>”. Es decir, el enfoque estaba centrado en la expropiación de tierras y en la descentralización de la estructura del latifundio.

En el año de 1994, Wilson Cano, coordinador del Grupo de Compatibilización del Programa del PT, hizo públicos algunos puntos centrales del programa agrario del partido en la Revista de la Asociación Brasileña de Reforma Agraria (ABRA). Según Cano, la reforma agraria para el partido no era una “pieza aislada”, pues estaba inserta en un trípode, junto a la política agrícola y a la seguridad alimentaria. Por lo tanto, constituía un elemento importante en el programa de desarrollo económico. La reforma agraria era una “meta básica” del programa de gobierno del PT, como una especie de “viga maestra”, y no solo un medio de producir alimentos a costos baratos. Era uno “de los pilares básicos de la generación de empleos, sin los cuales no

---

<sup>23</sup> Programa Agrario del PT - 1989 en Stedile, 2012, p. 181.

daremos grandes pasos rumbo al rescate de nuestra deuda social y de nuestro compromiso de nación soberana, en la reanudación del proceso de desarrollo económico”. En 1994, el programa del PT para reforma agraria se basaba en la tentativa de “homogeneizar la estructura de latifundios”, o sea, modificar el panorama de la concentración de tierras (Cano, 1994, pp. 16-17). Así, se deseaba asentar 800.000 familias en cuatro años de gobierno.

En 2002, el programa de reforma agraria del PT se mostró mucho más conciliador, no hizo mención a la concentración de la estructura de la propiedad rural ni tampoco criticó el monocultivo en el país<sup>24</sup>. Para Solange I. Engelmann y Aldo Duran Gil, el programa agrario petista de 2002 empezó a considerar la reforma agraria como una “política para el desarrollo rural, basada en expropiación de tierras improductivas; conciliada a la producción de alimentos para combatir a la pobreza y a recuperación de los asentamientos, con infraestructura social, económica, asistencia técnica y créditos agrícolas” (sic) (Engelmann y Gil, 2012, p. 5). En el inicio de los años 2000 se observaron cambios significativos en la forma que el PT y el gobierno Lula pasaron a concebir la reforma agraria, sobre todo, en tanto no asumieron el compromiso de enfrentar al latifundio.

Las configuraciones del gobierno Lula y las alianzas políticas que precedieron a su victoria daban pauta de que el tema reforma agraria no sería prioridad en su gobierno. Tampoco, se alteraría la concentración de tierras en Brasil. En el gobierno de Lula, los grandes propietarios de tierras y el modelo del agronegocio pautaron las políticas para el campo y para otros sectores. Se dio por tierra con las ideas de desarticulación del latifundio y de la democratización del acceso a la tierra en Brasil, que fueron centrales en los programas agrarios del PT hasta inicio de los años de 1990.

El agronegocio es entendido como un conjunto integral de sistemas, abarcativo, aunque de forma diferenciada, de los sistemas agrícolas, pecuario, industrial, mercantil, financiero, tecnológico, científico e ideológico<sup>25</sup>. Este modelo se desarrolló con intensidad en la década de 1990, a partir de las corporaciones nacionales y transnacionales, y se consolidó como sinónimo de riqueza y desarrollo en la primera década del siglo XXI<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Programa Agrario de la Campaña Presidencial del PT 2002 – Programa Vida Digna en el Campo, ver Stedile, 2012, pp. 211-232.

<sup>25</sup> Acerca del agronegocio en Brasil, ver Delgado, 2010 y 2012; Fernandes, 2013 y Pompeia, 2021.

<sup>26</sup> El libro de Caio Pompeia (2021), es una referencia ineludible para entender la formación del agronegocio brasileño, pues desenmaraña los entramados políticos de la constitución y

Para Guilherme Delgado el agronegocio se estructura como un “pacto de economía política” entre cadenas agroindustriales, grandes propietarios de tierras y el Estado, imponiendo una “estrategia privada y estatal para perseguir la renta de la tierra como principal directriz de acumulación del capital para el conjunto de la economía” (2012, p. 111). De esta manera, las fronteras agrícolas para el agronegocio deben estar siempre abiertas, lo que genera conflictos políticos con la regularización y demarcación de las tierras de pueblos indígenas y las quilombolas<sup>27</sup>, así como con la seguridad de las unidades de conservación ambiental.

De la manera como está estructurado en Brasil, el agronegocio se convirtió un obstáculo para el desarrollo de los asentamientos de reforma agraria y/o de pequeñas propiedades, ya que la tendencia del agronegocio es “expulsar la agricultura familiar brasileña” (Delgado, 2010, p. 98) por su estrategia de expansión y control de tierras. Este modelo “a la brasileña” se ha demostrado incompatible con un proyecto amplio de desarrollo nacional con equidad. O sea, no hay perspectiva de contribuir con la promoción social ya que es concentrador de la renta y del patrimonio, de pocos para pocos, construido falsamente con el rótulo de moderno.

Las políticas implementadas por el gobierno Lula fortalecieron la hegemonía del agronegocio. Esto puede verse en tres acciones de gobierno. La primera fue la designación, en 2003, de Roberto Rodrigues para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA)<sup>28</sup>. Rodrigues permaneció en el MAPA durante todo el primer mandato de Lula (2003-2006), y fue uno de los principales articuladores del agronegocio en Brasil, en tanto era responsable de tratar con los empresarios y un propagandista entusiasta de ese modelo en el país. Más allá de su rol de intelectual, arquitecto de los

---

consolidación del modelo, desde sus raíces en el *agribusiness* de los Estados Unidos hasta los conflictos socioambientales en el escenario brasileño actual.

<sup>27</sup> Las tierras denominadas *quilombolas* son zonas ocupadas por familias remanentes de comunidades de *quilombos* desde el comienzo de la colonización de América portuguesa. Tales ocupaciones reflejaron históricamente la resistencia de negros esclavizados frente a la explotación obligada de su fuerza de trabajo. En el Brasil actual son áreas que garantizan la reproducción física, social, económica y cultural de las comunidades de *quilombos*. Por lo tanto, la referencia no abarca sólo el espacio físico, sino las características culturales e ideológicas, así como los valores y prácticas de las comunidades. Véase la entrada “terra de pretos” en el *Novo Dicionário da Terra* (Cardoso; Motta; Machado y Pessôa, 2023).

<sup>28</sup> En su trayectoria, Roberto Rodrigues presidió la Sociedad Rural Brasileña (SRB) y la Asociación Brasileña de Agronegocios (ABAG), y también fue Secretario de Agricultura del estado de São Paulo. Actualmente es Coordinador del Centro de Agronegocio de la Escuela de Economía de São Paulo de la Fundación Getúlio Vargas (EESP/FGV).

rumbos del agronegocio en el país, Rodrigues también era orgánico entre los ruralistas. Al nombrarlo, Lula fortaleció políticamente el agronegocio y de la mano del funcionario, este se volvió algo “pop”, de moda, elaborado y hegemónico.

Débora F. Lerrer entiende que con la designación de Rodrigues hubo un “pacto con el agronegocio” (2018, p. 95), cuya contracara fue el silenciamiento del debate público acerca de la reforma agraria. Como contrapartida, las entidades de la patronal rural brasileña se vieron fortalecidas en el discurso unificador impulsado por Rodrigues. Es interesante observar que el propio concepto agronegocio ganó fuerza y se consolidó en Brasil, como modelo de desarrollo y riqueza para el país, durante los gobiernos petistas, en especial, en el gobierno de Lula. Al estructurarse como modelo hegemónico, el agronegocio impidió la visibilidad de la reforma agraria y minimizó la importancia de políticas públicas direccionadas, sobre todo, hacia la desapropiación de tierras improductivas.

La segunda acción política fue la restricción de los alcances del II Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), anunciado por el gobierno Lula. Inicialmente, esa acción fue divulgada y apoyada por los movimientos sociales rurales, sobre todo, por el MST. En el primer año de gestión del gobierno de Lula, un equipo técnico del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), coordinado por Plínio de Arruda Sampaio, fue invitado a elaborar el PNRA y presentarlo al gobierno. Este equipo estuvo compuesto por investigadores especializados en la cuestión agraria brasileña. El Plan elaborado por el equipo de Sampaio preveía la adquisición de tierras por medio de expropiación, regularización, trueque, compra y venta, y tenía como meta asentar un millón de familias entre los años de 2004 y 2007<sup>29</sup>. Según Sampaio y José Juliano de Carvalho Filho, el trabajo de elaboración del PNRA tuvo como objetivo desencadenar “el tan necesario proceso de transformación de los latifundios y del avance del agronegocio”, con miras a la reducción del “nivel de concentración de la tierra, incorporando a la sociedad a una porción significativa de la población excluida o en proceso de desplazamiento” (2005, p. 7).

El PNRA, aunque no preveía afectar la estructura latifundiaria del país, fue rechazado por el gobierno Lula. La propuesta aceptada fue la del II Plan Nacional de Reforma Agraria: paz, producción y calidad de vida en el medio

---

<sup>29</sup> La propuesta original del PNRA presentada por el equipo de Sampaio al Gobierno Lula, puede verse la *Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária* (PNRA) (2005).

rural, elaborado por el equipo del entonces ministro de Estado del Desarrollo Agrario, Miguel Soldatelli Rosseto. Tal plan tenía como objetivo asentar 400 mil familias, entre los años de 2003 y 2006; financiar la adquisición de tierras para 130 mil familias y regularizar tierras de 500 mil familias<sup>30</sup>. Como puede verse, según sus metas, el plan dio prioridad a la regularización de tierras, un acto legítimo de reforma agraria.

En una entrevista realizada en 2004 (en Branford, 2010, p. 421), Plinio de Arruda Sampaio, articulador de la propuesta original del II PNRA, señalaba que el gobierno de Lula careció “voluntad política” para aplicar el plan propuesto: “El presidente podría haber implementado el plan con decretos presidenciales. El proceso se habría visto facilitado con cambios de una o dos leyes, pero eso no era considerado necesario”. Sampaio comprendía que la reforma agraria era una cuestión fundamentalmente política. “Reforma agraria no es un problema técnico, no es un problema agronómico, no se trata de una búsqueda productivista” (2004, p. 332). Lula tenía apoyo popular para colocar la reforma agraria en el orden del día y recaudar apoyo urbano, y, no hizo esa opción porque reforma agraria no era más asunto prioritario en su programa de gobierno.

El II PNRA original fue desmantelado por el gobierno. Dejó de ser “estructural” para pasar a ser “compensatorio” (Sampaio y Carvalho Filho, 2005, p. 8) y, aun así, no fue ejecutado en su plenitud y no tuvo éxito<sup>31</sup>. El rechazo del II PNRA, elaborado por Sampaio y su equipo, ya evidenciaba las tensiones y los caminos que el gobierno Lula recorrería frente a la reforma agraria. A pesar de todo, esa acción/rechazo del gobierno no era esperada por el MST ni por otros movimientos sociales.

La tercera acción del gobierno Lula que puso en evidencia que no enfrentaría al latifundio fue el fracaso en el intento de revisar el Índice de Productividad de la Tierra<sup>32</sup>. Ese índice data de 1975 y, cuando se planteó la posibilidad de su actualización en 2003 por parte del gobierno, la reacción de los grandes propietarios de tierras y de sus entidades representativas fue inmediata.

---

<sup>30</sup> Véase Ministerio del Desarrollo Agrário, s/d.

<sup>31</sup> En sus dos mandatos, Lula consiguió alcanzar el 37% de la meta que el propio gobierno se había fijado (Fernandes, 2013, p. 195).

<sup>32</sup> El Índice de Productividad de la Tierra se construye a partir de parámetros fijados por el Gobierno Federal y sirve para clasificar una propiedad como productiva o improductiva.

Debido a la presión de la bancada ruralista<sup>33</sup> en el Congreso y de los grupos que componen el agronegocio, la propuesta de alteración del Índice de Productividad fue olvidada y archivada por el gobierno Lula. Los grandes propietarios de tierras usan el índice de la década de 1970 para burlar/corromper las leyes y decir que sus tierras son productivas y cumplen la función social.

Entre investigadores y expertos en el tema y en los movimientos sociales predomina la idea de que el gobierno Lula podría haber avanzado en el proceso de reforma agraria, principalmente, frente a las expropiaciones de tierras. Sin embargo, debido a sus alianzas y opciones políticas<sup>34</sup>, no lo hizo. Plínio de Arruda Sampaio Júnior, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Marcelo Resende y Maria Luisa Mendonça analizaron la reforma agraria de forma crítica en el transcurso del gobierno Lula. En la concepción de Sampaio Jr., la reforma agraria, bandera histórica del PT, se convirtió en un tema secundario en el gobierno Lula. Incluso, según el autor, cuestiones como la “escasez de recursos” destinados al MDA y al INCRA; la “ostensiva ausencia del Estado en regiones conocidamente marcadas por violentos conflictos de tierra”; y la “obstinada renuencia del ejecutivo federal en promover simples alteraciones administrativas e institucionales que podrían fácilmente desobstruir el proceso de expropiación de tierras y agilizar los asentamientos” (Sampaio Jr, 2005, p. 305) fortalecen la tesis de que reforma agraria se en segundo plano en el gobierno Lula.

Según Oliveira (2010) y Resende & Mendonça (2004), en el gobierno Lula hubo una contrarreforma agraria, especialmente, porque el gobierno fortaleció la hegemonía del agronegocio. Más allá de eso, no pretendió la desconcentración de la propiedad rural e implementó programas para el campo similares a los desarrollados por el gobierno anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En esa perspectiva, para Resende y Mendonça, si el gobierno Lula tuviera dispuesto a realizar un amplio proceso de reforma agraria, plantearía la cuestión “en el centro da agenda política, como forma importante de generación de empleos, de garantía de la

---

<sup>33</sup> La Bancada Ruralista se constituyó en un frente parlamentario que debía actuar en defensa de los intereses de los grandes propietarios de tierras en el Congreso Nacional. Quedó integrada por parlamentarios de diversos partidos políticos, en especial, de aquellos con tendencias conservadoras. Muchos de ellos eran grandes propietarios de tierras, o poseían un vínculo estrecho con sectores y actividades del campo. En ese sentido, buscaban legislar en pos de sus propios intereses. El bloque fue, históricamente, un férreo opositor a la reforma agraria y de todo lo relativo a las demarcaciones de reservas para pueblos originarios (las denominadas *Tierras Indígenas*) en el país.

<sup>34</sup> Acerca de las alianzas y opciones políticas del gobierno de Lula, ver Nobre (2013).

soberanía alimentar y como base de un nuevo modelo de desarrollo” (Resende y Mendonça, 2004, p. 76). Esa era la expectativa de los movimientos sociales del campo y de aquellos que apoyaban la política de reforma agraria. Resende y Mendonça señalaron que, en el gobierno Lula, tuvo la "continuidad de las políticas del Banco Mundial para el medio rural", incentivadas por el programa Crédito Fundiario de Combate a la Pobreza Rural. Esa política “debilita el Estado en sus atribuciones” y disputaba “con los instrumentos y recursos públicos de la reforma agraria basada en la función social de la tierra y legitima las oligarquías rurales” (2004, p. 76).

En el gobierno Lula se creó el Programa Nacional de Crédito Fundiario, dividido en tres líneas de financiamiento: Combate contra la Pobreza Rural, Nuestra Primera Tierra y Consolidación de la Agricultura Familiar. Los dos primeros eran, conforme Resende y Mendonça, “idénticos” a dos planes previos: la Cédula de la Tierra y el Crédito Fundiario para Combatir la Pobreza, ambos promovidos durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso<sup>35</sup>. Y el Programa Consolidación de la Agricultura Familiar tenía similitudes con el Banco de la Tierra, por lo cual la “concepción central de la mercantilización de la reforma agraria” permanecía vigente. En ese sentido, el Estado renunciaba “su obligación de promover la desconcentración agraria, mediante la distribución de tierra, para que las grandes empresas puedan asumir el control del territorio agrario” (Resende y Mendonça, 2004, p. 77). Los programas creados no enfrentaban la concentración de tierras improductivas, al contrario, establecían mecanismos para distribución de tierras mediante compra (fortalecía la mercantilización de la tierra), intermediada por bancos y grandes propietarios. Se resalta que los programas también alejaban los movimientos sociales de los procesos políticos, una vez que los posibles beneficiados podrían realizar individualmente sus demandas. Se vaciaban políticamente, entonces, las acciones y luchas colectivas de los movimientos sociales.

Otra acción del gobierno Lula que se asemeja al gobierno de Fernando Henrique Cardoso es la prioridad en asentar familias en áreas de frontera agrícola, siendo que esta opción no resolvía el problema de las familias radicadas en asentamientos, una vez que la mayor parte de ellas no se encontraba en esas áreas. En esa perspectiva, conforme Brancolina Ferreira, “el incumplimiento de la promesa del gobierno en priorizar la radicación de familias que vivían en campamentos, lo que ha funcionado como incentivo a este tipo de acción, asciende el potencial de conflicto, por las tensiones

---

<sup>35</sup> Acerca de los Programas Cédula de la Tierra y Crédito Fundiario de Combate a la Pobreza, remitimos a Leite (1999); Leite y Medeiros (2004) y Martins (2004).

acumuladas por las largas estadias de privación en los campamentos” (2005, pp. 15-16). Es posible decir que los conflictos por tierra evidencian la baja efectividad, o la ausencia de políticas agrarias categóricas en el contexto brasileño.

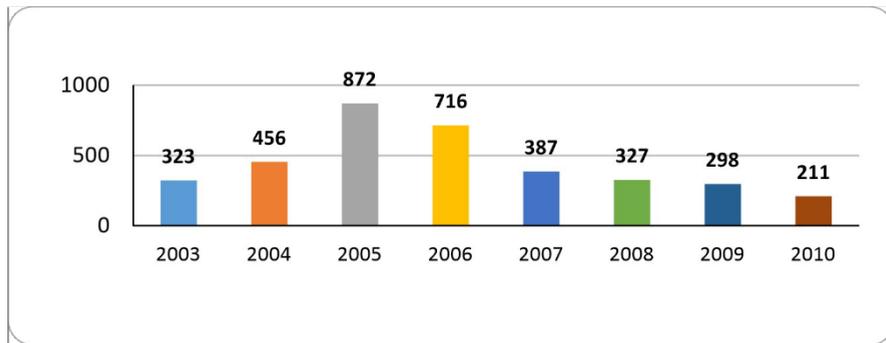
La política de reforma agraria en el gobierno de Lula fue tímida, distante de las expectativas de los movimientos sociales de lucha por la tierra, puesto que las acciones desarrolladas no la consideraron como prioridad para el crecimiento nacional y no tuvieron como objetivo la alteración, aunque fuera mínima, de la concentración de tierras en el país. Al contrario, durante sus dos mandatos se fortaleció considerablemente el agronegocio. Incluso hoy es difundido en los horarios centrales (prime time) de la *Rede Globo*, siendo presentado como algo *tech* y *pop*.

Cabe señalar que no se abandonó la visión simplista de la reforma agraria como una política de compensación social, pensada a partir del sesgo asistencialista de la redistribución de tierras. Tampoco fue tratada como prioridad dentro de la perspectiva de desarrollo territorial, en el que la desconcentración de la estructura latifundiaría y la inserción de los asentamientos en la planificación regional de los estados y municipios son centrales.

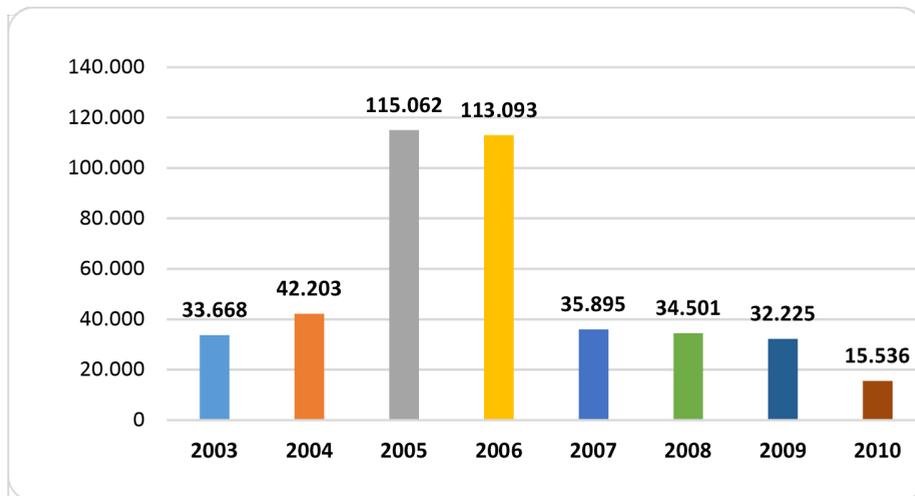
¿Cuántos establecimientos y familias se asentaron en zonas rurales durante el gobierno Lula? Los gráficos a continuación, tomados de Dataluta/Brasil, muestran un panorama interesante.

En el período de 2003 a 2010, Lula creó 3.590 asentamientos rurales (gráfico n° 2). Llama la atención, sin embargo, la diferencia entre el primer gobierno (2003-2007) y el segundo (2007-2010). Mientras en el primero hubo 2.367, en el segundo se contabilizan 1.223 asentamientos. El expresivo declive puede ser percibido al poner el foco en los años 2005 y 2006, que revelan números más significativos que los relativos a todo el segundo mandato de Lula. Otro dato relevante es que el número de asentamientos para la reforma agraria creados durante las presidencias de Lula fue menor en comparación con el de Fernando H. Cardoso (1995-2002), que obtuvo 4.301 asentamientos. La diferencia entre ambas gestiones fue de 711 asentamientos.

El gráfico 3 muestra datos equiparables a los de creación de asentamientos.

**Gráfico nº 2.** Brasil – Asentamientos rurales (2003-2020)

**Fuente:** Relatório Dataluta. (2020). *Banco de Dados de la Lucha por la Tierra*. Presidente Prudente: NERA, p. 21. Disponible en <https://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/dataluta/periodi-cos-dataluta/relatorio-dataluta/brasil/>. Acceso 15 ene. 2023.

**Gráfico nº 3.** Brasil – Familias Asentadas (2003-2010)

**Fuente:** Relatório Dataluta. (2020). *Banco de Dados de la Lucha por la Tierra*. Presidente Prudente: NERA, p. 21. Disponible en <https://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/dataluta/periodi-cos-dataluta/relatorio-dataluta/brasil/>. Acceso 15 ene. 2023.

En el gobierno Lula fueron radicadas en predios rurales 422.183 familias. La diferencia entre ambos mandatos de Lula fue exponencial: en el primero fueron asentadas 304.026 familias, mientras que en el segundo hubo 118.157, una diferencia de 185.869 familias. Los números correspondientes

a los años 2005 y 2006, aislados, por ejemplo, los de creación de asentamientos, son mayores que el del total de familias asentadas durante todo el segundo mandato de Lula. En relación con el gobierno Fernando H. Cardoso, este asentó más familias que el gobierno Lula, con un número de 463.275 familias. La diferencia entre ambos gobiernos a favor de Cardoso fue de 41.092 familias. Es necesario señalar que los dos presidentes gobernaron Brasil por ocho años.

En el artículo, no se discute la estructura ni la calidad de los asentamientos creados en ninguno de los dos gobiernos, sino la cantidad de asentamientos y familias asentadas. El gobierno Lula avanzó en algunas políticas, como por ejemplo, reubicación de afectados por obras públicas, asistencia técnica, créditos agrícolas, infraestructura en los asentamientos, diálogo con los movimientos sociales y fortalecimiento de programas como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA)<sup>36</sup>. Sin embargo, en relación con el número total de asentamientos creados y el de familias asentadas, el gobierno Fernando H. Cardoso presentó números más sólidos. No se ponen en duda los avances alcanzados en la gestión Lula, al contrario, son dignos de mención; pero, cuando se considera que la obtención de tierras y la creación de los asentamientos son fundamentales para otras conquistas, el gobierno Lula muestra un balance insuficiente, especialmente, porque históricamente Lula fue un entusiasta propagandista y un alfil en la lucha por la tierra.

¿Y el MST? Obviamente, el Movimiento no ha dejado de luchar. Pero, por su vínculo histórico con Lula y el PT, ha ablandado y armonizando sus acciones y críticas frente al gobierno. La postura y las críticas al gobierno petista no fueron tan duras y directas como en gobiernos anteriores<sup>37</sup>. Así, se evidencia una tensión y contradicción en el seno del propio Movimiento, pues su posición política siempre fue incisiva y crítica, pero frente al gobierno Lula fue más blanda. Se debatió puertas adentro si hacer críticas al gobierno en general, pero sin apuntar de forma despectiva contra el presidente.

### **Consideraciones finales**

La reforma agraria no fue visualizada como una política prioritaria durante los gobiernos de Lula (2003-2010). Más allá del número de asentamientos

---

<sup>36</sup> Acerca de los programas y políticas para el campo en los gobiernos de Cardoso y Lula, se sugiere la lectura de los trabajos de Coelho y Camacho (2018a; 2018b).

<sup>37</sup> Acerca de esa discusión, ver Coelho (2014).

creados y de las familias asentadas, tuvieron lugar el vaciamiento de contenido político y el fortalecimiento del agronegocio, ambos factores desfavorables para la reforma agraria. El tema fue silenciado paulatinamente, al punto de que en los programas de gobiernos posteriores del PT casi no se lo menciona. Sin duda, el vaciamiento político y el silenciamiento de las demandas constituyen una barrera más para los trabajadores rurales que luchan por la tierra.

Hubo cierto romanticismo por parte de los movimientos sociales del campo e igualmente de estudiosos y simpatizantes de la lucha por la tierra, al creer en la conquista de la reforma agraria amplia y masiva tendría lugar con Lula en la presidencia del país. Ese romanticismo provino de la propia dificultad en comprender la correlación de fuerzas dentro del Estado durante el gobierno estudiado. Porque, por más que Lula fue identificado con la lucha de los sin tierra, el Estado continuaba siendo conservador, y cualquier medida radical del gobierno a llevarse adelante por medio de un plan que cambiara la estructura agraria, tendría resistencia de partidos y parlamentarios. En el gobierno Lula se dio prioridad a la gobernabilidad y prevalecieron los intereses de sus alianzas políticas; no los sueños de los movimientos sociales del campo que venían apoyando a Lula y al PT desde la década de 1980, augurando una reforma agraria amplia, que modificara la concentración de la propiedad de la tierra.

Tal como señalamos al comienzo de este artículo, la cuestión agraria brasileña es parte de una historia inacabada. La propiedad latifundista, como ha dicho Martins, es el "marco regulador" y el "centinela" de los arcaísmos presentes en la sociedad y en la política brasileña. "Ella se propone como sólida base de orientación social y política que frena, firmemente, las posibilidades de transformación social profunda y de democratización del país" (2011, p. 18). En Brasil persiste la histórica concentración de tierras, una de las grandes responsables de la desigualdad social y de la violencia en el campo. La cuestión agraria engulle a todos y a todo, aunque sin que las personas sepan, vean y quieran. Por eso "se ha desplegado en una visión del mundo, un tipo de mentalidad, presente y dominante incluso en los deseos cotidianos de quienes se imaginan inmunes a ella o no comprometidos con ella" (Martins, 2011, p. 18).

Es necesario reconocer que en Brasil la transformación social y la distribución de la renta pasan, especialmente, por la garantía del acceso democrático a la tierra. Hasta tanto no se resuelvan cuestiones pendientes como la concentración de la tierra, será difícil que el país logre cambios estructurales. Coincidimos con Lerrer (2018) cuando dice que, independientemente de

cómo se concibe y se procesa la reforma agraria, es necesario crear mecanismos que rompan la espina dorsal del conservadurismo político y de la concentración de la estructura del régimen latifundista brasileño. La reforma agraria es un acto político, previsto en la Constitución Federal de Brasil de 1988. Cualquier proyecto de transformación política, social y económica del país que no incorpore el problema agrario está condenado al fracaso. Es imposible que un país se pueda modernizar pagando tributo a lo arcaico.

## Fuentes éditas y Bibliografía

Branford, S. (2010). Lidando com os governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula. En M. Carter (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (pp. 409-431). Editora UNESP.

Brasil. [1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 12 jan. 2023

Cano, W. (1994). PT – Partido dos Trabalhadores. Reforma Agrária: programas partidários. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, 24 (2), 16-19.

Cardoso, A; Motta, M; Machado, M. y Pessoa, R. (Orgs.). (2023). *Novo dicionário da terra*. Editora Proprietas.

Carter, M. (Org.). (2010). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. Editora UNESP.

Coelho, F. (2014). *A alma do MST? A prática da mística e a luta pela terra*. Editora UFGD.

Coelho, F. (2014). *Entre o bem e o mal: representações do MST sobre os presidentes FHC e Lula (1995-2010)*. Tese de doutorado inédita. Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, Brasil.

Coelho, F; Camacho, R. S. (Orgs.). (2018a). *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (Questão agrária e reforma agrária – Vol. I)*. CRV.

Coelho, F. y Camacho, R. S. (Orgs.). (2018b). *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (Protagonistas da/na luta pela terra/território e das políticas públicas – Vol. II)*. CRV.

Coletti, C. (2005). *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*. Tese de doutorado inédita. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.

Delgado, G. C. (2010). A questão agrária e o agronegócio no Brasil. En M. Carter (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (pp. 81-112). Editora UNESP.

Delgado, G. C. (2012). *Do capitalismo financeiro à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Editora da UFRGS.

Delgado, G. C. (2018). Questão agrária hoje. En F. Coelho y R. Camacho (Orgs.). *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (Questão agrária e reforma agrária – Vol. I)* (pp. 17-28). CRV.

Engelmann, S. I.; Gil, A. D. (2012). A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. *Revista Eletrônica do Centro de Memória Operária e Popular*, 02, 1-9.

Entrevista com João Pedro Stedile. (1997). O MST e a questão agrária. *Estudos Avançados*, 11, (31), 69-97.

Fernandes, B. M. (2000). *A formação do MST no Brasil*. Vozes.

Fernandes, B. M. (2003). *Reforma agrária no governo Lula: a esperança*. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA\\_RA.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf). Acesso em: 25 out. 2013.

Fernandes, B. M. (2010). Formação e territorialização do MST no Brasil. En M. Carter (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (pp. 161-197). Editora UNESP.

Fernandes, B. M. (2013). A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. En E. Sader (Org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil* (pp. 191-205). Boitempo - FLACSO Brasil.

Ferreira, B. (2005). A reforma agrária no governo Lula – balanço: 2003 a 2005. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, 32 (1), 11-35.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Atlas do espaço rural brasileiro*. (2ª ed.). IBGE.

Leite, S. (1999). Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente. En I. Lesbaupin (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC* (pp. 153-180). Vozes.

Leite, S; Medeiros, L. (2004). Marchas e contra-marchas na política agrária. En V. Faleiros et al (Orgs.). *A era FHC e o governo Lula: transição?* (pp. 361-389). Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Lerrer, D. F. (2008). *Trajetórias de militantes sulistas: nacionalização e modernidade do MST*. Tese de doutorado inédita. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Lerrer, D. F. (2018). A visibilidade e o silenciamento do problema agrário brasileiro nos governos FHC e Lula. En F. Coelho y R. Camacho (Orgs.). *O campo no Brasil*

*contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (Questão agrária e reforma agrária – Vol. I).* (pp. 81-105).

Martins, J. S. (1991). *Expropriação e violência: a questão política no campo.* (3ª ed.) Hucitec.

Martins, J. S. (2000). Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social*, 11, (2), 97-128.

Martins, J. S. (2011). *A política do Brasil: lúmpen e místico.* Contexto.

Martins, M. D. (Org.). (2004). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.* Viamundo.

Medeiros, L. S. (2010). Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. En M. Carter (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (pp. 113-136). Editora UNESP.

Mendonça, S. R. (1997). *O ruralismo brasileiro (1881-1930).* Hucitec.

Mendonça, S. R. (2010). Sociedade Nacional de Agricultura (SNA). En M. Motta (Org.). *Dicionário da terra.* (2ª ed.). (pp. 438-442). Civilização Brasileira.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (s/d). *II Plano Nacional de Reforma Agrária.* Brasília.

Nobre, M. (2013). *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma.* Companhia das Letras.

Oliveira, A. U. (2010). A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. En *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)* (pp. 287-328). Garamond.

Poletto, I. (1985). As contradições sociais e a Pastoral da Terra. En V. Paiva (Org.). *Igreja e questão agrária* (pp. 129-136). Edições Loyola.

Poletto, I. (2010). A Igreja, a CPT e a mobilização pela reforma agrária. En M. Carter (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (pp. 137-158). Editora UNESP.

Pompeia, C. (2021). *Formação política do agronegócio.* Elefante.

Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (2005). *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, 32 (1), 108-186.

Relatório Dataluta. (2020). Banco de Dados da Luta pela Terra. Presidente Prudente: NERA, p. 21. <https://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/dataluta/periodicos-dataluta/relatorio-dataluta/brasil/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

Resende, M; Mendonça, M. L. (2004). A contra-reforma agrária no Brasil. En M. Martins (Org.). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia* (pp. 75-79). Viamundo.

- Sampaio Jr. P. A. (2005). Desafio do momento histórico e lições do governo Lula. En J. Paula (Org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula* (pp. 293-312). Autêntica.
- Sampaio, P. A. (2004). A reforma agrária que nós esperamos do governo Lula. En A. Oliveira y M. Marques (Orgs.). *O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social* (pp. 329-334). Editora Casa Amarela - Editora Paz e Terra.
- Sampaio, P. A.; Carvalho Filho, J. J. (2005). Editorial. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, 32 (1), 7-9.
- Silva, C. B. (2004). *Homens e mulheres em movimento. Relações de gênero e subjetividades no MST*. Momento Atual.
- Silva, É. N. (2004). *Formação e ideário do MST*. Editora Unisinos.
- Stedile, J. P. (Org.). (2012). *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária (1946-2003)*. (2ª ed.). Expressão Popular.
- Stedile, J. P. (Org.). (2020). *Experiências históricas de reforma agrária no mundo (Vol. I)*. Expressão Popular.
- Stedile, J. P. (Org.). (2021). *Experiências históricas de reforma agrária no mundo (Vol. II)*. Expressão Popular.
- Strapazzon, J. P. L. (1996). “... E o Verbo se fez Terra” – *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (SC) 1980-1990*. Dissertação de mestrado inédita. Departamento de Sociologia e Ciência Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

