

## **A Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) frente aos governos do PT: houve espaço para o conflito?**

*Ellen Gallerani Corrêa<sup>1</sup>*

### **Introdução**

Este artigo tem como objetivo analisar a relação da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), a maior e mais antiga organização sindical de trabalhadores rurais do Brasil, frente aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016). Nosso argumento principal é de que, no plano do discurso, tal como em seus documentos oficiais, a confederação procurou evidenciar suas divergências e conflitos com o modelo de desenvolvimento rural priorizado pelo governo – o do agronegócio – e com o atendimento seletivo das reivindicações dos trabalhadores de sua base. Contudo, nos momentos de negociação, como nas mobilizações de massa que organizou e nos espaços de participação institucional, a conduta da entidade orientou-se pela moderação de suas ações, fato que, segundo suas próprias lideranças, teria contribuído para reduzir as possibilidades de avanço da pauta dos trabalhadores de sua base que demandam terra. O tema deste trabalho está relacionado à pesquisa de doutorado, em andamento, desenvolvida pela autora sobre a relação entre a cúpula do sindicalismo rural e as centrais sindicais no Brasil nos anos 2000, cujos métodos de coleta de dados foram: pesquisa bibliográfica, análise de documentos da Contag, entrevistas semiestruturadas com seus dirigentes e assessores e observação de atividades e eventos sindicais.

A chegada ao governo federal de um partido de esquerda, historicamente ligado aos setores populares organizados, porém através de uma ampla coalizão eleitoral<sup>2</sup> que incluía

---

<sup>1</sup> Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) e doutoranda em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>2</sup> Essa coalizão reuniu os segmentos organizados dos trabalhadores, que representam as bases históricas do PT, setores progressistas de classe média e parcelas do empresariado, especialmente àquelas prejudicadas pelas políticas de desregulamentação e de abertura à concorrência internacional nos anos 1990 (SALLUM JR., GOULART, 2016, p. 126). A aliança com setores da burguesia se expressou na composição da chapa presidencial formada por Lula (PT), na presidência, e o empresário José de Alencar (pertencente ao então PL - Partido Liberal) na vice-presidência. Nos governos de Dilma Rousseff (PT), a vice-presidência foi ocupada por Michel Temer do PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

setores do empresariado e partidos de fora do campo da esquerda<sup>3</sup>, estimulou a produção de análises acadêmicas sobre o posicionamento e as estratégias de interação dos movimentos sociais diante de um governo reconhecido como aliado, mas apoiado no princípio da conciliação de classes. Esta característica levou-o a adotar um programa político ambivalente marcado por continuidades e mudanças em relação à orientação neoliberal predominante na década de 1990 (BOITO, 2012a, 2012b; SINGER, 2012; ARAÚJO, OLIVEIRA, 2014; SALLUM JR., GOULART, 2016). Consequentemente, novos desafios foram impostos aos movimentos sociais que ajudaram a eleger Lula e Dilma e que compartilhavam a expectativa de que o processo de desmonte dos direitos sociais vivido nos governos anteriores fosse revertido, ou ao menos estancado, e de que fossem aprovadas reformas de caráter estrutural no combate às desigualdades.

As “duas almas do PT” (SINGER, 2012) ou o seu “duplo-jogo” (ARAÚJO, OLIVEIRA, 2014) são exemplos de expressões utilizadas pela literatura para indicar a presença desta ambivalência. Do ponto de vistas das continuidades com o período anterior, destacamos a manutenção de parte da política macroeconômica de FHC<sup>4</sup> (BOITO, 2012a, 2012b; SINGER, 2012; SALLUM JR., GOULART, 2016), principalmente no primeiro governo Lula, e da tendência de flexibilização das relações de trabalho<sup>5</sup> (KREIN, SANTOS, NUNES, 2012; KREIN, BIAVASCHI, 2015; KREIN, CASTRO, 2015). Já com relação às mudanças, salientamos a adoção de diversas políticas sociais, dentre elas as de distribuição de renda, como o programa Bolsa Família, da política permanente de valorização do salário mínimo, de determinadas iniciativas contrárias à lógica da flexibilização das relações de trabalho (KREIN,

---

<sup>3</sup> Sobre este tema, ver os trabalhos de Singer (2012) e Ricci (2013), que abordam as origens, composição e trajetória do “lulismo”.

<sup>4</sup> Aumento na taxa de juros, elevação da meta de superávit primário e cortes nos gastos públicos.

<sup>5</sup> Dentre outras, destacamos as seguintes medidas: a nova Lei de Falências e de Recuperação Judicial (Lei no 11.101/2005), que privilegia o pagamento às instituições financeiras credoras em detrimento dos direitos trabalhistas; o Programa Nacional de Primeiro Emprego, criado em 2003 e regulamentado em 2004, que concede incentivos financeiros, através de recursos do FAT, às empresas que contratam jovens, o que pode ser feito por contratos de prazo determinado desde que limitados a 12 meses; a regulação do trabalho em atividades de cunho intelectual (Lei n. 11.196/2006), segundo a qual a pessoa física que presta serviços intelectuais pode ser concebida como uma pessoa jurídica mesmo quando estiver em uma situação que apresente os elementos de uma relação de assalariamento; a instituição do “Super Simples” (Lei Complementar nº 123/2006), um regime tributário diferenciado para micro e pequenas empresas que legitima comissões extrajudiciais de solução de conflitos individuais e dificulta a produção de provas para detectar fraudes trabalhistas (KREIN, SANTOS, NUNES, 2012; KREIN, BIAVASCHI, 2015; KREIN, CASTRO, 2015).

SANTOS, NUNES, 2012; KREIN, BIAVASCHI, 2015) e da ampliação e criação de políticas de apoio e valorização da agricultura de base familiar (DELGADO, 2010).

No que tange aos movimentos sociais rurais, a despeito de suas diferenças, os governos petistas foram recebidos com fortes expectativas de que seria realizada uma ampla reforma agrária, adotadas políticas específicas de valorização e apoio da “agricultura familiar”, geração de emprego e renda no campo, fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e combate ao trabalho escravo. Dentre estas diversas demandas, aquelas voltadas para a reprodução da agricultura de base familiar tiveram grande protagonismo nas negociações com o governo (DELGADO, 2010; MEDEIROS, 2014), como, entre outras: as políticas públicas de crédito, de preços mínimos, de assistências técnica, de comercialização da produção. Já a reforma agrária esteve entre aquelas que pouco avançaram, pois, apesar de fazer parte dos compromissos de campanha do PT e ser uma reivindicação histórica dos movimentos sociais, enfrentou (e ainda enfrenta) vigorosa oposição do patronato rural, que também fazia parte da base de sustentação dos governos petistas (FERNANDES, 2013, 2018; DELGADO, 2017; MEDEIROS, 2018). Ademais, as grandes empresas produtoras de *commodities* agrícolas para exportação compõem o segmento privilegiado pela política agrícola federal através, principalmente, da forte expansão do crédito público subsidiado e outras formas de subvenção, aprofundando a opção primário-exportadora, iniciada no segundo governo FHC<sup>6</sup>, como caminho para a geração de saldos positivos na balança comercial (2012).

Visando contribuir com o campo de análises sobre as relações entre Estado e movimentos sociais, argumentaremos que o vínculo da Contag com os governos do PT pode ser considerado um caso de “cooperação conflitiva”, tal como definido por Giugni e Passy (1998)<sup>7</sup> para explicar a ação dos movimentos sociais que ao invés de desafiar o Estado com ele estabelecem relações de cooperação, atuando de forma colaborativa em processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Entretanto, dada a desigualdade de poder entre o Estado e os movimentos sociais<sup>8</sup>, já que os termos da cooperação são definidos pelo primeiro, raramente esta é absoluta,

---

<sup>6</sup> Delgado (2012) chamou este processo de “relançamento da economia do agronegócio”, fazendo alusão ao período dos governos militares, nos quais a opção primário-exportadora como estratégia para gerar dividendos foi gestada.

<sup>77</sup> Os autores emprestam este termo de Evers (1990).

<sup>88</sup> Além disso, como veremos adiante, é o Estado quem escolhe seus interlocutores e, desta forma, pode selecionar aqueles movimentos cujas demandas não impliquem em mudanças radicais.

sendo parte constitutiva da estratégia deste últimos uma ambivalência entre cooperação e conflito.

### **1. Definindo a noção de cooperação conflitiva**

Giugni e Passy definem cooperação como “[...] uma relação entre duas partes baseada em um acordo sobre os fins de uma determinada ação e envolvendo uma ativa colaboração destinada a alcançar tais fins” (1998, p. 84)<sup>9</sup>. Tendo como base a experiência de movimentos sociais contemporâneos no contexto europeu<sup>10</sup>, os autores identificam três formas recorrentes por meio das quais os movimentos sociais cooperam com o Estado: 1) através da consulta, quando o movimento atua como conselheiro do Estado; 2) mediante integração, quando o movimento se torna parte das estruturas do Estado e atua em processos de tomada e implementação de decisões; 3) sob a forma de delegação, quando o Estado transfere para o movimento social a responsabilidade de operacionalizar determinada política pública. De acordo com nossa análise, a relação da Contag com os governos petistas se aproximaria da integração, uma vez que a entidade participou ativamente das instâncias consultivas criadas neste período para formular políticas públicas (COMERFORD, ALMEIDA, PALMEIRA, 2014) e as suas organizações filiadas (sindicatos e federações) atuaram como intermediadoras destas políticas sem, contudo, assumir a total responsabilidade sobre elas.

A emergência deste tipo de relação depende tanto de condições concernentes ao Estado, quanto de circunstâncias pertinentes aos movimentos sociais. No caso do primeiro, é mais provável que um vínculo deste tipo ocorra em governos que reconheçam os movimentos sociais

---

<sup>9</sup> Tradução própria de: “[...] a relationship between two parties based on an agreement over the ends of a given action and involving an active collaboration aimed at reaching such ends” (GIUGNI, PASSY, 1998, p. 84).

<sup>10</sup> Mais especificamente, os movimentos de solidariedade e ecologistas da França e da Suíça, os quais são denominados pelos autores de “novos” movimentos sociais em contraposição aos movimentos do trabalho, identificados por eles como “tradicionais”. Estes últimos, por sua vez, teriam seguido um processo de institucionalização distinto dos primeiros, uma vez que sua relação com o Estado se deu na medida em que este atuou como um intermediador entre os interesses dos trabalhadores e dos empregadores, ao contrário do que ocorria na “cooperação conflitiva”, em que Estado e movimentos sociais compartilham os mesmos objetivos. Não temos condições de aprofundar neste artigo o já conhecido debate sobre a pertinência ou não da distinção entre “velhos” e “novos” movimento sociais. Cabe ressaltar, contudo, que no Brasil, desde os anos 1990, o movimento sindical também tem atuado conjuntamente com o Estado na elaboração e formulação de políticas públicas, compartilhando, em alguma medida, objetivos comuns. Ademais, no caso específico da Contag, a parcela de sua base que corresponde à “agricultura familiar” não se encontra em uma situação de assalariamento, fazendo com a relação da confederação com o Estado, em diferentes períodos históricos, tenha sempre estado além da intermediação de interesses entre capital e trabalho.

como interlocutores legítimos e que, portanto, criam meios para inclui-los nos processos decisórios e/ou de implementação de políticas. Este reconhecimento, por sua vez, está associado, à configuração das alianças em uma determinada conjuntura, sendo maiores as probabilidades de que exista quando o governo é ocupado por um partido aliado dos movimentos sociais (GIUGNI, PASSY, 1998).

No que tange aos movimentos sociais que geralmente se engajam em relações colaborativas com o Estado, os autores identificam-lhes um conjunto de características comuns. Primeiramente, é mais provável que a cooperação se estabeleça quando a reivindicação do movimento não representa uma ameaça fundamental às autoridades políticas e quando suas estratégias e táticas não envolvam ações consideradas radicais e violentas pelo Estado. Isto é, este tende a escolher como interlocutores aqueles movimentos que atuam de forma moderada. Um segundo aspecto refere-se à estrutura organizativa dos movimentos sociais, uma vez que o Estado tende a selecionar interlocutores que possuem um elevado grau de formalização e profissionalização, sobretudo quando tem no horizonte a perspectiva de que estes participem da implementação de uma política pública ou que assumam a completa responsabilidade sobre ela (GIUGNI, PASSY, 1998).

Por fim, outra característica que favorece a cooperação é a posse, pelos movimentos sociais, de significativo conhecimento em áreas em que o Estado almeja desenvolver ações. Este último é o aspecto central da diferença entre a cooperação conflitiva e outros modelos de incorporação dos movimentos sociais em estruturas estatais. Dentre eles, , por exemplo, o neocorporativista, no qual o Estado atua como um intermediador no processo de negociação entre interesses conflitantes, geralmente entre empregadores e empregados. A cooperação conflitiva se estabelece quando Estado e movimentos sociais atuam juntos em prol de um objetivo compartilhado. Nesse caso, conquanto os movimentos adquiram certo poder perante o Estado por deterem conhecimentos específicos de que o Estado precisa para regular a sociedade, a relação ainda é conflituosa, pois, além da desigualdade prévia entre as partes para definir os termos da cooperação, pode haver discordância da parte dos movimentos quanto aos meios empregados para alcançar os objetivos comuns e/ou sobre o alcance das políticas propostas (GIUGNI, PASSY, 1998).

No Brasil, a chegada ao governo federal de um partido que possui uma origem comum com diversos movimentos sociais, principalmente com o movimento sindical, tornou a configuração do campo político favorável à emergência de relações de cooperação com os movimentos sociais. Além disso, diante da necessidade de conciliar os interesses das diversas forças políticas que participaram da coalização eleitoral e de governo, os mandatos petistas, sobretudo os de Lula, se orientaram pela perspectiva da “concertação social”, com o intuito de obter consenso principalmente em torno dos temas mais polêmicos (GALVÃO, 2009, 2012; ARAUJO, OLIVEIRA, 2014). Como resultado desta diretriz, os governos do PT criaram uma grande diversidade de espaços de participação institucional – conselhos, fóruns e conferências de políticas públicas e instâncias de negociação tripartite – e também envolveram os movimentos sociais na implementação de políticas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

## **2. O Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS): o conteúdo da troca entre a Contag e o Estado**

A Contag foi fundada em 1963 e durante mais de 50 anos reivindicou a representação de todas as frações da classe trabalhadora rural, desde os assalariados até os produtores agrícolas com pouco ou nenhum acesso à terra (pequenos proprietários, arrendatários, meeiros, parceiros etc.). A representação de um amplo conjunto de trabalhadores, congregados na categoria “trabalhador rural”, foi uma imposição legal<sup>11</sup>, mas sobre a qual a Contag logrou construir uma unidade política (PALMEIRA, 1985). Até meados dos anos 1990, esta unidade teve como amálgama a bandeira da reforma agrária que, de um lado, oferecia aos assalariados rurais, expulsos do campo em decorrência da modernização agrícola<sup>12</sup>, a possibilidade de retorno à condição de pequenos produtores e, por outro, atendia à reivindicação daqueles que permaneciam no campo, porém trabalhando em terras de grandes proprietários ou em propriedades tão diminutas e precárias que praticamente inviabilizavam o desenvolvimento de atividades produtivas.

À bandeira articuladora da reforma agrária se somavam outras duas, também marcantes na trajetória da Contag: a defesa dos direitos trabalhistas e de uma política agrícola diferenciada

---

<sup>11</sup> A partir da Portaria nº 71 de 02 de fevereiro de 1965 do Ministério do Trabalho, todos os segmentos do campesinato brasileiro e os assalariados rurais foram, para fins de enquadramento sindical, unificados na categoria “trabalhador rural”.

<sup>12</sup> Sobre o tema da modernização da agricultura brasileira, ver Graziano da Silva (1982).

para a pequena produção familiar<sup>13</sup>. Em 1995, a Contag se filiou à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e incorporou o acúmulo de debates sobre a construção de um *projeto alternativo de desenvolvimento rural* com base na “agricultura familiar” que desde 1993 vinha sendo discutido no Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) da central (PICOLOTTO, MEDEIROS, 2016). Dentre as principais ações conjuntas realizadas pelas duas organizações, estiveram: a organização dos Gritos da Terra Brasil (GTB) a partir de 1994, uma mobilização massiva com o objetivo de propor e negociar políticas com o governo federal; a participação na Comissão Técnica do Pequeno Produtor do Ministério da Agricultura nos anos de 1993 e 1994, cujas discussões e negociações resultaram, em 1995, no Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (Pronaf); a realização do Projeto CUT/Contag de Pesquisa e Formação Sindical entre os anos de 1996 e 1999 (PICOLOTTO, MEDEIROS, 2016).

Além de sugerir mudanças na organização sindical rural, o projeto mapeou as dinâmicas de desenvolvimento rural presentes nas diversas regiões do País com o objetivo de demonstrar a importância da agricultura de base familiar, principalmente para a produção de alimentos e para a redução de danos ambientais, e definir diretrizes de políticas públicas voltadas para este segmento (MATTEI, 2010). Esta experiência produziu subsídios importantes para as políticas públicas subsequentes para a “agricultura familiar” e para a formulação do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS) adotado oficialmente pela Contag em seu VII Congresso realizado em 1998 (CONTAG, 1998). Em 2005, em seu IX Congresso, a Contag incorporou o termo “solidário” ao nome do projeto, o qual passou a ser denominado de Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS) (CONTAG, 2005, p. 22).

Apesar de continuar afirmando a necessidade da reforma agrária e a defesa dos direitos trabalhistas, as demandas do público da “agricultura familiar” assumem centralidade no PADRSS, assim como a participação institucional como estratégia para se alcançar os objetivos almejados. No ano de 2016, em uma conjuntura de acirramento da competição entre as organizações do campo sindical rural, a Contag abre mão da representação dos assalariados

---

<sup>13</sup> Principalmente porque o processo de modernização da agricultura brasileira, ocorrido ao longo dos anos 1960 e 1970, teve por objetivo subsidiar e beneficiar as grandes propriedades agrícolas produtoras de monoculturas para exportação (GRAZIANO DA SILVA, 1982)

rurais e se define como representante apenas da “agricultura familiar”, processo que foi chamado de “dissociação sindical”<sup>14</sup>.

Voltando ao tema da relação da Contag com o Estado, em 2002, a confederação apoiou a candidatura de Lula à presidência da República e participou da elaboração de seu programa de governo (CONTAG, 2003). Neste momento, ainda estava filiada à CUT e parte expressiva de suas federações eram dirigidas por sindicalistas ligados à central e também com uma trajetória de militância no PT. As características e saberes acumulados na elaboração do PADRSS foram ao encontro das pretensões anunciadas por Lula na “Carta ao povo brasileiro”<sup>15</sup>, na qual indicava a disposição de seu governo em investir tanto no agronegócio quanto na “agricultura familiar”. Após a eleição, a Contag e outros movimentos sociais rurais participaram da formação da equipe de governo de Lula em seus dois mandatos, indicando nomes para o Incra e para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (SABOURIN, 2017; PICOLOTTO, MEDEIROS, 2017; MEDEIROS, 2018).

Enquanto o primeiro recebeu indicações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), as três secretarias que compunham o segundo (Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA e Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT) foram formadas por equipes oriundas ou ligadas ao movimento sindical rural, ou seja, à Contag e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil/CUT). Conforme descreve Medeiros (2018), a SDT foi ocupada por Eugênio Conoly Peixoto, ex-assessor da Contag, e a SRA por Humberto de Oliveira, ex-diretor da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (Assocene), uma entidade próxima à confederação.

Uma segunda maneira por meio da qual a cooperação se estabeleceu foi através da intensa participação da Contag nos espaços institucionais (conselhos, fóruns e conferências de políticas públicas) criados pelos governos do PT. De acordo com um levantamento feito pela própria entidade, a lista de instâncias nas quais possuía assento era extensa e contemplava tanto aquelas que tratavam de temas diretamente relacionados às reivindicações de sua base<sup>16</sup> quanto

---

<sup>14</sup> Sobre este tema, ver Picolotto e Medeiros (2016).

<sup>15</sup> Documento divulgado por Lula, então candidato a presidente da República, em 2002, no qual propunha um “novo contrato social” em torno do “Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social”. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

<sup>16</sup> Conselho Nacional de Política Agrícola (CNP/Mapa), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Condraf), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Comissão Nacional de Diálogo e Avaliação do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar,



de questões mais gerais<sup>17</sup>. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) foram destacados pelos dirigentes da Contag entrevistados como os espaços mais importantes para a elaboração de políticas públicas para a “agricultura familiar”. Os debates ocorridos no primeiro levaram à criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e à introdução de mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que contribuíram para a valorização da produção de alimentos local/regional e ecológica/orgânica pela “agricultura familiar” (GRISA, SCHNEIDER, 2014).

Como resultado destes espaços, além do forte incremento dos recursos do Pronaf, mais de 30 outros programas federais<sup>18</sup> voltados para o apoio e fortalecimento da “agricultura familiar” foram criados (PICOLOTTO, MEDEIROS, 2017; RODRIGUES, LADOSKY, 2015). Por fim, a cooperação com o Estado também se deu por meio da intermediação das políticas criadas. Para acessá-las, os beneficiários precisam dispor da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento que comprova a condição de “agricultor familiar” e que pode ser fornecido, dentre outras instituições (cooperativas, associações de assistência técnica e extensão rural), pelos sindicatos rurais ligados à estrutura da Contag. Ademais, destacamos a participação dos seus sindicatos e federações na intermediação (cadastro e seleção de beneficiários) das políticas de crédito fundiário e habitação rural.

---

Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Leite e Derivados do Mapa, Comitê Temático Interinstitucional para Recuperação do Setor Sucoenergético da Região Nordeste, Grupo de Trabalho de Habitação Rural do Ministério das Cidades, Fórum Nacional pela Reforma Agrária (FNRA), Comissão Nacional de Educação do Campo Comissão Permanente de Normas Rurais (CPNR/MTE), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP/MTE), Conselho de Relações do Trabalho (SRT/MTE), Comissão Nacional de Trabalhadores Rurais Empregados (CNATRE/MTE), Comitê de Trabalho Decente da Juventude do MTE (CONTAG, 2015).

<sup>17</sup> Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da Controladoria Geral da União, Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) (CONTAG, 2015).

<sup>18</sup> Dentre eles destacamos: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), Programa Garantia de Safra, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Luz para Todos, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

### **3. O lugar do conflito entre a Contag e governos do PT**

Os diversos “repertórios de colaboração” com os governos do PT nos quais a Contag esteve envolvida não eliminaram suas divergências com relação a determinados aspectos da política governamental. A expressão destas, contudo, se deu de forma progressiva e ficou restrita aos discursos oficiais da confederação veiculados em suas resoluções congressuais, concentrando-se nos temas da prioridade concedida ao agronegócio pela política agrícola federal e da reforma agrária. Em 2005, após dois anos de governo Lula, a Contag realizou seu IX Congresso e em suas resoluções afirmou que as políticas econômicas ortodoxas (geração de superávits primários para o pagamento da dívida e o controle da inflação por meio de altas taxas de juros) até então adotadas pelo governo federal tinham gerado impactos sociais negativos, porém a opção por estas políticas era resultado da situação de crise econômica na qual o governo de FHC havia deixado o País. Ademais, estas escolhas também seriam fruto das forças conservadoras que também faziam parte da base de sustentação do governo (CONTAG, 2005). Ou seja, a divergência não deixou de ser revelada, porém procurou-se atenuar a responsabilidade do governo com relação às políticas criticadas, localizando as suas causas em fatores “externos”.

Com relação ao protagonismo do agronegócio na política governamental, o mesmo procedimento se observa, sendo a sua força política atribuída à pressão de seus representantes na sociedade civil (a Confederação Nacional da Agricultura – CNA), no Congresso Nacional (a “bancada ruralista”) e no interior do governo (concentrados no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA) (CONTAG, 2005). Entretanto, não se problematiza a presença deste segmento do empresariado na equipe de governo e a ampla aliança política construída pelo PT para se eleger e sustentar seu governo. Em 2009, já no final do segundo governo Lula, as críticas vão assumindo contornos mais claros. Sem eliminar a visão de fundo de que governo federal estaria envolto em uma camisa-de-força, formada pelos partidos políticos de perfil conservador que o impediria de avançar em políticas de interesses dos trabalhadores, suas ações em favor do empresariado são reconhecidas: “Mesmo com este crescimento da esquerda [eleição de Lula e aumento de parlamentares de esquerda no Congresso Nacional], o governo atual [...] vem representando muito mais os interesses dos empresários e do setor financeiro do que o dos trabalhadores e trabalhadoras rurais” (CONTAG, 2009, p. 18).

Com relação especificamente ao agronegócio, o documento do X Congresso desaprova o desequilíbrio na distribuição de recursos entre este e a “agricultura familiar”. Além disso, o documento também critica o fato de o governo não ter atualizado os índices de produtividade da terra, que permanecem os mesmos desde 1975, e não ter revogado a lei criada por FHC que impede a desapropriação de terras que foram ocupadas para fins de reforma agrária<sup>19</sup>. No que concerne aos resultados da política de reforma agrária, a Contag indicava que o governo não havia cumprido as metas anunciadas, além de ter contabilizado como assentados efetivos famílias que já haviam sido alvo de outras políticas do Incra, superestimando assim os dados de famílias assentadas (CONTAG, 2009, p. 20-21).

De fato, conforme aponta a literatura, as metas anunciadas pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), lançado por Lula em novembro de 2003, não foram cumpridas (FERNANDES, 2013, 2018; DELGADO, 2017; MEDEIROS, 2018). Baseando-se nos dados levantados pelo DATALUTA<sup>20</sup>, Fernandes (2013, 2018) afirma que, em suas duas gestões (2003-2006 e 2007-2010), Lula assentou 463.667 famílias, ou seja, em oito anos de governo realizou metade do que havia previsto para os primeiros quatro anos. Ainda segundo o autor, a regularização fundiária respondeu por 74% da área dos assentamentos, a desapropriação representou apenas 11% e o restante ficou a cargo de outras modalidades de obtenção de terra, como compra e reconhecimento.

### **Considerações finais: a moderação da ação como implicação da “cooperação conflitiva”**

De acordo com Giugni e Passy (1998), as relações de cooperação estabelecidas com o Estado trazem consequências para os movimentos sociais, dentre elas a moderação de suas ações e objetivos. Quando a busca por um compromisso com o Estado torna-se a lógica subjacente dos movimentos, estes tenderiam a se afastar de uma postura crítica frente à ação ou ausência de ação estatal. A partir dos relatos das entrevistas realizadas com os dirigentes da Contag, nossa investigação apontou que esta foi a situação vivenciada pela confederação durante os governo do

---

<sup>19</sup> Trata-se da Medida Provisória nº 2.183-56 de 27 de agosto de 2001, que excluía do processo de obtenção de terras as áreas ocupadas e impedia o assentamento daqueles que haviam participado de ocupações de terra ou de prédios públicos (MEDEIROS, 2018).

<sup>20</sup> O DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, reúne e sistematiza dados sobre movimentos socioterroriais, ocupações de terra, assentamentos e estrutura agrária, sendo reconhecido academicamente como uma das principais fontes para pesquisas científicas sobre o tema. O projeto é coordenado pelo geógrafo Bernardo Mançano Fernandes, professor da Unesp-Presidente Prudente.

PT. O trecho da entrevista reproduzido a seguir exemplifica uma percepção que esteve presente nas doze entrevistas realizadas com membros da direção nacional da Contag durante o ano de 2017. Ao ser questionado sobre quais demandas dos trabalhadores rurais não teriam avançado durante os governos do PT, o dirigente respondeu que:

[...] a eleição do presidente Lula... ela de certa forma nos acomodou né... por quê? Porque [...] a gente não conseguiu compreender muito bem, talvez a gente só conseguiu perceber isso posteriormente, [...] que [...] ganhar a presidência da República não era ganhar o poder no Brasil [...]. Como a gente não percebeu isso naquele momento, a gente de certa forma se acomodou, achava que não precisava pressionar o governo, que a gente conseguiria tudo... negociado... e de que tudo estava certo... de que a gente estava no caminho né e isso acho que fragilizou a luta dos trabalhadores e acho que o movimento sindical...os movimentos sociais... acabaram prejudicando a luta dos trabalhadores com isso né... e isso não é diferente pra CUT... posso falar isso... especialmente acho pra CUT e pra CTB...porque eu acho que a gente precisava ter continuado fazendo a nossa luta contra um sistema que existe né, que é [o] sistema do capital, é o sistema de exploração, que ele nunca deixou de existir né e ele nunca desistiu de avançar [...]. Então, assim, a gente tinha um espaço de poder, a gente não tinha o poder, então acho que nesse sentido a gente errou. [...]. Agora, como é que poderia ter melhorado? Eu acho que o governo deveria ter mexido em políticas estruturantes, assim não mexeu, por exemplo, na questão fundiária do Brasil. Perdemos uma grande oportunidade de mexer na questão fundiária. Os índices que medem a produtividade do Brasil é dos anos 70 [...], precisava ter editado os novos índices de produtividade no Brasil... não fez... né...[...] (Dirigente da Contag, abril de 2017, grifos nossos).

Os trechos grifados sugerem a ideia de que o movimento sindical teria interpretado a presença do PT no governo federal como a chegada dos trabalhadores ao poder. Conforme relataram os entrevistados, era comum entre os sindicalistas da Contag se referir aos governos de Lula e Dilma como “nosso governo”. Entretanto, segundo a passagem acima, esta interpretação foi equivocada, pois teria levado o movimento sindical a se “acomodar” a formas de ação política com pouca capacidade de pressão sobre o governo. O dirigente cita como exemplo as etapas do Grito da Terra Brasil (GTB) <sup>21</sup> que, contraditoriamente, é o momento de maior mobilização da base da Contag. Em sua perspectiva, no caso da reivindicação de políticas envolvendo a estrutura fundiária, tema que suscita forte resistência do setor patronal, o

---

<sup>21</sup> Mobilização anualmente organizada pela Contag e que leva milhares de trabalhadores rurais em marcha à Brasília para entregar ao presidente da República sua pauta de reivindicações e iniciar negociações.

movimento sindical deveria ter lançado mão de outras estratégias, como a ocupação de prédios públicos, para abrir negociações.

Desta forma, a insuficiência da política de reforma agrária foi associada ao próprio padrão de atuação da Contag, que não teria se mobilizado o bastante para criar condições favoráveis para o governo atender às demandas dos trabalhadores. De um modo geral, os entrevistados apontaram que a disposição do governo em negociar sem a necessidade de ações de confronto fez com que o movimento sindical deixasse de utilizar repertórios mais “incisivos”. Para finalizar, destacamos que com a reflexão apresentada neste artigo tivemos como objetivo contribuir para o debate nacional a respeito da relação entre Estado e movimentos sociais durante os governos petistas. No caso da Contag, constatamos o predomínio de uma relação de cooperação que, contudo, não eliminou suas divergências a respeito de determinados aspectos da política governamental. Conforme enfatizam Giugni e Passy (1998), a utilização da noção de cooperação conflitiva como recurso analítico permite superar uma visão dicotômica, pois parte da ideia de que a estratégia dos movimentos que colaboram com o Estado possui sempre uma ambivalência ao combinar cooperação e conflito.

## Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ARAÚJO, Â. M. C.; OLIVEIRA, R. V. D. O sindicalismo na era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas. In: OLIVEIRA, R. V. D. D.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (Orgs.). **O sindicalismo na era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2014. p. 29-59.

BOITO JR., A. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: GALVÃO, A.; JR., A. B. (Orgs.). **Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012a. p. 69- 104.

\_\_\_\_\_. As bases política do neodesenvolvimentismo. **Fórum Econômico da FGV-SP**, 2012, São Paulo, 2012b.

COMERFORD, J.; ALMEIDA, L. S.; PALMEIRA, M. O mundo da participação e os movimentos rurais: entre mobilizações, espaços de interlocução e gabinetes. In: LOPES, J. S. L.;

HEREDIA, B. M. A. D. (Orgs.) **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos.** Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 67-89.

CONTAG. **Anais do VI Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais,** Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Anais do IX Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais,** Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Anais do X Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais,** Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **ESPAÇOS QUE AS SECRETARIAS DA CONTAG PARTICIPAM,** versão janeiro 2015, mimeo.

DELGADO, G. C. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

EVERS, A. Shift in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. In: EVERS, A.; WINTERSBERGER, H. (Edit.) **Shifts in the Welfare Mix.** Boulder, CO: Westview Press, 1990. p. 7-29.

FERNANDES, B. M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FERNANDES, B. M. Luta pela reforma agrária nos governos neoliberais e pós-neoliberais: FHC, Lula e Dilma. In: COELHO, F.; CAMACHO, R. S. (Orgs.). **O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (questão agrária e reforma agrária - vol. 1).** Curitiba: CRV, 2018. p. 61-80.

GIUGNI, M. G.; PASSY, F. Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation. In: GIUGNI, M.; MCADAM, D.; TILLY, C. (Edit.). **From contention to democracy.** Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998. p. 81-107.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil.** Rio de Janeiro/RJ: Zahar, 1982.

KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. D. E. B. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000. **Cadernos del Cendes,** v. 32, n. 89, p. 47-82, 2015.

\_\_\_\_\_; CASTRO, B. G. D. As formas flexíveis de contratação e a divisão sexual do trabalho. **Análise. Friedrich Ebert Stiftung,** n. 6, 2015.

\_\_\_\_\_.; SANTOS, A. L. D.; NUNES, B. T. **Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições**. Texto para Discussão.IE/Unicamp. Campinas, n. 201, fev. 2012.

MATTEI, L. **Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do CONFRAF**. Brasília/DF: MDA/CONDRAF, 2010.

MEDEIROS, L. S. D. O sindicalismo rural nas últimas décadas: mudanças e permanências. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, R.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (Org.). **O sindicalismo na era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

\_\_\_\_\_. Impasses da luta pela terra e das possibilidades da reforma agrária nos governos FHC e Lula (1995-2010). In: COELHO, F.; CAMACHO, R. S. (Orgs.). **O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (questão agrária e reforma agrária - vol. 1)**. Curitiba: CRV, 2018. p. 27-61.

PALMEIRA, M. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In: PAIVA, V. **Igreja e questão agrária**. São Paulo: Loyola, 1985.

PICOLOTTO, E. L.; MEDEIROS, L. S. D. A representação política no sindicalismo rural: antigos e novos atores. In: **Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu/MG, 2016.

\_\_\_\_\_. A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 344-368.

RICCI, R. **Lulismo - Da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira**. Brasília/DF: Fundação Astrojildo Pereira/Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

RODRIGUES, I. J.; LADOSKY, M. H. G. Paradoxo do sindicalismo brasileiro: a CUT e os trabalhadores rurais. **Lua Nova**, São Paulo, v. 95, p. 87-142, 2015.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 265-291.

SALLUM JR, B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.

SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.