Борьба за землю во времена правления Бразильской партии трудящихся[1]

С. Зауэр, Дж. Месзарос

Сержио Зауэр, PhD (Sociology), профессор, Университет Бразилии, 70.847-080, Бразилиа, SQN 406, Bl. H, Apt. 305. Email: sauer@unb.br; sauer.sergio@gmail.com

Джордж А. Месзарос, PhD (Sociology), профессор Школы правоведения, Уорвик Университет, CV4 7AL, Великобритания. E-mail: G.A.Meszaros@warwick.ac.uk

В статье анализируется государственная аграрная политика, проводившаяся во времена правления президентов Лулы да Силвы (2003–2010) и Дилмы Руссефф (2011–2016). Она была противоречивой, поскольку, с одной стороны, исторически существовала поддержка Бразильской партией трудящихся (ПТ) реформ поземельных отношений и социальных движений в аграрной сфере, но с другой стороны — ПТ со временем стала склоняться к широким политическим и электоральным союзам с крупным агробизнесом. В результате более чем десятилетней деятельности этой в целом прогрессивной администрации произошли лишь незначительные подвижки в реализации ключевых правительственных программ. В ряде случаев наблюдались и откровенные неудачи, как, например, при попытках расширения земельной экспроприации с целью предоставления безземельным семейным хозяйствам земли. Политический цикл завершился крахом электоральных союзов и импичментом президента Руссефф в 2016 году, что свидетельствует о политических и тактических просчетах ПТ. В статье рассматриваются действия правительств, исторические причины земельных конфликтов, борьба за земли и территории, проблемы и трудности мобилизации сторонников в этой борьбе. Внимание читателя привлекается к содержанию политических дискуссий (в особенности в связи с таким новым явлениям, как криминализация социальных движений, т. е. придание им незаконного характера), экономических споров о роли агробизнеса, а также к острой проблематике борьбы за земельные и территориальные права в условиях деятельности прогрессивных правительств, формируемых ПТ.

Ключевые слова: Бразилия, Партия трудящихся, аграрная реформа, сельская бедность, социальные движения, агробизнес

DOI: 10.22394/2500-1809-2020-5-1-93-124

Благодаря широкому союзу Бразильской партии трудящихся (ПТ) не только с левыми, но также и с центристскими и правыми политическими партиями в 2002 году ПТ наконец удалось после двадца-

1. Перевод был подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Агрохолдинги и сельские территории: модели взаимодействия крупного агробизнеса с муниципальной властью и сельскими сообществами».

тилетних усилий провести своего кандидата Луиса Инасио Лулу да Силву на пост президента. Эта победа оживила надежды на земельную реформу в Бразилии, поскольку с самого момента своего основания в 1980 году ПТ отстаивала и отстаивает демократизацию земельной собственности[2].

Несмотря на дальнейшие успехи на электоральном поле, политические союзы с центром и правыми резко ограничили возможности партии в плане осуществления прогрессивного экономического развития и существенных изменений в аграрной структуре страны. Эти альянсы и определяемые ими политические шаги «коалиционного правительства» препятствовали проведению глубоких перемен, формулированию и реализации соответствующих задач экономической политики, что обернулось «слабым неодевелопментализмом» (“*weak neo-developmentalism*”) (Boilto, 2015: 2). Но хотя эта коалиция с частью национальной элиты в 2002 году и предопределила во многом продолжение неолиберальной политики (в документах ПТ это обозначается как «постлиберализм»), президенту Луле удалось реализовать часть своих предвыборных обещаний, обеспечив «возможности общественных инвестиций — столь важных для стимулирования экономического роста» (Silva, 2002).

Образованный ПТ альянс включал ту часть национальной элиты, которая стремилась к восстановлению нормы прибыли и которой была обещана «налоговая реформа, обеспечивающая свободу производителя» (Silva, 2002). Также в него вошли многочисленные социальные движения и профсоюзы, которые требовали политических и экономических перемен и являлись главными участниками борьбы за землю (Fernandes, 2015).

Очевидно, что три полных срока пребывания у власти политического союза, возглавляемого ПТ, сформировали ситуацию, при которой радикальная земельная реформа встала на повестке дня в качестве первоочередной задачи правительства. Но это было до тех пор, пока крайне правое правительство президента Майкла Темера не постаралось похоронить земельную реформу, ликвидировав Министерство аграрного развития и всячески ослабляя (политически и финансово) деятельность Национального института колонизации и аграрной реформы (INCRA)[3]. Одним из результатов сменявших друг друга под руководством ПТ администраций стало ослабление социальных движений и их все усиливающаяся неспособность оказывать давление на правительство в направлении осуществления партийной аграрной политики. Конечно, отдельные политические завоевания и даже прорывы имели место, но негативный тренд стал

2. Partido dos Trabalhadores. (1989). Programa agrario: 6 Encontro Nacional. http://www.fra.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-istoria/documentos-historicos/programas-de-governo-pt

3. Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agraria

очевиден. Так, после 2010 года наблюдалось резкое сокращение земель, включенных в процессы земельной реформы, а федеральное правительство не слишком охотно признавало территориальные права местных органов администрации.

Как и почему это происходило, вопрос важный. Признавая трудности, связанные с политикой народных мобилизаций, нельзя упрощать анализ до того, насколько люди «привержены» социальной борьбе и сводится ли борьба за землю к тому, что просто нужно всячески выступать за осуществление государственной политики земельной реформы (Martins, 2002). Эта политическая проблема также не сводима к вопросам кооптации, институционализации или ограничения автономии, что нередко сопровождает эволюцию «от движения к организации» (Foweraker, 2001; Lewy, 2012). Это нельзя рассматривать как простой «переход от местных массовых движений к неправительственной *организации*» (Foweraker, 2001: 864). Не убедителен и аргумент, что такие организации (NGOs) «набрали значительно больший вес» в деле реализации задач и требований массовых народных движений (Gohn, 2010: 343).

Стоит также принимать во внимание другие политические изменения, в особенности новые попытки «криминализации» социальных движений, связанные со стремлением отыскать в их деятельности нарушение закона (Sauer, Souza, 2014), или «аграрный мир» (*"agrarian pax"*) (Porto-Goncalves, Cuin, 2014), сформировавшийся в рамках поддержки крупного агробизнеса и политики преференций общественных инвестиций в определенные типы аграрного сектора. Исследователи приходят к выводу, что этот общественный консенсус, основанный в огромной мере на утрате общественными движениями своей объединяющей силы, стал результатом, «с одной стороны, превращения экспорта сельхозтоваров в приоритетное направление, а с другой стороны — политики, направленной на перераспределение доходов» (Porto-Goncalves, Cuin, 2014: 19).

Анализ новейшего этапа аграрной политики и борьбы за землю, в особенности во времена правления президентов Лулы да Силвы (2003–2010) и Дилмы Руссефф (2011–2016) должен учитывать фактор огромного усиления влияния так называемой «экономики агробизнеса» (Delgado, 2013). Это неотъемлемая составляющая того, что можно назвать *неодевелопментализмом* (Boilto, Berringer, 2014). За этим стоят политические нарративы, эксплуатирующие вариации темы модернизации и «устойчивого развития». Однако в качестве дискурса эта модель *неодевелопменталиэма*, или «экономики агробизнеса», оттеснила на задний план изучение той роли, которую играли крестьяне и сельскохозяйственные рабочие, лишенные земли, поскольку в этой неолиберальной экономической логике в сегодняшней Бразилии упор делается на роль агробизнеса (Frayssinet, 2011).

Влияние социальных движений на аграрную политику в период 1964–2002 годов

По утверждению Дж. Петраса и Г. Вальтмайера, аграрная политика, как правило, должна принимать во внимание тот факт, что «...крестьяне и безземельные сельскохозяйственные рабочие как участники движений в Латинской Америке — не анахронизм, но динамичные классы современного общества» (Petras, Veltmeyer, 2001: 83). И эти классы втянуты в глобальную борьбу против транснационального агробизнеса (Vegara-Camus, 2013). В Бразилии все это было очевидно еще в конце 1970-х — середине 1980-х годов, когда аграрные движения и сельские организации напрямую участвовали в мобилизации людей на борьбу за демократизацию.

Важным фактором усиления борьбы сельского населения была политика аграрной модернизации, проводимая военной диктатурой в 1964–1985 годах (Stedile, Fernandes, 1999). Как пишет Л. Вегара-Камю, «по сути, то, что борьба за землю в Бразилии возникает вновь, объясняется не *распространением* капиталистических отношений, а скорее природой *реструктуризации* сельского хозяйства» (Vegara-Camus, 2009: 368). Применение технологий Зеленой революции (например, интенсивная механизация, химические удобрения, элитные семена) стимулировало значительный рост производства и модернизацию крупных хозяйств (Martins, 1994). Однако это не стало альтернативой ни расширению посевных площадей, ни земельной концентрации (Sauer, 2010).

Наоборот, субсидии по кредиту и другие формы стимулирования частных инвестиций и проектов колонизации в Амазонии (особенно налоговая амнистия для промышленных и финансовых компаний на операции по приобретению земли) (Hecht, 2005) укрепили доминирование крупных земельных собственников. Проекты, направленные на освоение регионов Среднего запада и Амазонии, их экономический рост и модернизацию осуществлялись без какого бы то ни было перераспределения земель (Martins, 1994). Исторически сложившаяся концентрация земли только усилилась. Проведенная в 2006 году перепись зафиксировала степень неравенства в распределении земли в Бразилии (см. табл. 1).

Таблица 1. **Количество сельскохозяйственных и животноводческих предприятий и их площади по группам (Бразилия, 2006 г.)**

Группировка по общей площади	Число ферм (объединений)	%	Площадь хозяйств (га)	%
Менее 10 га	2477071	47,86	7798607	2,36
От 10 до 100 га	1971577	38,09	62893091	19,06

От 100 до 1000 га	424906	8,21	112696478	43,16
От 1000 до 2500 га	31899	0,62	48072546	14,57
2500 га и более	15012	0,29	98480672	29,85
Всего	4920465		329941393	

Источник: Agricultural and Livestock Census[4]

Одновременно с земельной концентрацией в стране происходило вытеснение миллионов семей, особенно с Северо-Востока и Юга, в направлении Центрального запада и северных регионов. Это переселение активно поощрялось официальной пропагандой, вещавшей о важности освоения «незанятых» и «недостаточно освоенных» земель (Hecht, 2005). При этом официальный нарратив демонстрировал полное пренебрежение к проблеме землепользования в традиционно обжитых местностях. Низкая стоимость земли в сочетании с государственными инвестициями в инфраструктуру (особенно дороги) и налоговыми льготами превратили покупку земли в прибыльный бизнес и положили начало тому, что Дж. Мартинс назвал «сельской консервативной модернизацией», основанной на «военно-помещичьем союзе», наращивающей производство без всякого перераспределения земли (Martins, 1997).

В резком контрасте с этим направлением земельной политики находились аграрные общественные движения, которые, несмотря на репрессии (преследования, незаконные аресты, убийства, угрозы и т. д.), продолжали борьбу за то, чтобы земельная реформа, направленная на расширение земельных и политических прав сельских жителей, стала частью правительственной политики (Deere, de Medeiros, 2008). В этой общественной борьбе рождались новые политические партии, как, например, Бразильская партия трудящихся (1980) или Единый профцентр трудящихся (CUT) (1983). В этой борьбе осуществлялась социальная мобилизация в направлении реализации земельной реформы и развития политической демократии, на этом пути было создано Движение безземельных крестьян (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), широко распространились новые формы борьбы — организация палаточных лагерей и захват земли (Martins, 1997).

В 1990-е годы для кабинета Фернандо Энрике Кардозу (1995–2002), особенно на первом этапе, была характерна либерализация торговли, демонтаж инструментов аграрной политики воен-

4. IBGE (Instituo Brasileiro de Geografia e Estatistica) (2009). Censo Agripecuario 2006. Rio de Janeiro: IBGE. ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/brasil_2006

ного режима — прежде всего за счет снижения сельскохозяйственного кредита. Сельское хозяйство предполагалось сделать «якорем национальной валюты», т. е. использовать низкие цены в сельском хозяйстве для сдерживания инфляции и стабилизации вновь создаваемого бразильского реала (Delgado, 2010). Под лозунгом неолиберализма и минимального государственного участия (снижение бюджетных затрат) осуществлялся курс на резкое уменьшение ресурсов, направляемых в аграрный сектор, параллельно со снижением ввозных пошлин на продовольствие. Такая комбинация обернулась падением на 30% реальных доходов аграриев в 1995 году и значительным увеличением импорта на протяжении 1990-х годов (Delgado, 2010). Как пишет Н. Дельгадо, «общий импорт сельскохозяйственной продукции в стоимостном выражении вырос с 2,4 млрд долларов США в 1990 г. до 5 млрд в 1994 г. и 6,8 млрд в 1996 г. — беспрецедентная ситуация в современной истории бразильской экономики» (Delgado, 2010: 47), отразившаяся самым негативным образом на показателях задолженности аграрного сектора.

С 1999 года (второй срок Кардозу) правительство возвращается к поощрению сельскохозяйственного экспорта, что оборачивается «настоящим перезапуском агробизнеса» (Delgado, 2010: 32). Эта политика будет в дальнейшем сохранена и даже усилена при правлении Лулы. Помимо значительного увеличения сельскохозяйственного кредитования правительство Кардозу запустило программу *Moderfrota* — финансирования закупок сельскохозяйственной техники и инвентаря, поощряя таким образом вложения в расширение посевов зерновых культур. Девальвация обменного курса национальной валюты наряду с другими причинами превращает агробизнес в конкурентоспособного экспортера; экспорт возрастает почти на 50% — «с 20,6 млрд долларов США в 2000 г. до 30,6 млрд в 2003 г.» (Delgado, 2010: 47).

Наблюдался стремительный рост производства и экспорта сои, которая вместе с кукурузой составила до 80% национального производства зерновых. Внутреннее производство с 38 млн тонн в 2001 г. возросло до 42 млн тонн в 2002 г. и до 52 млн тонн в 2003 г. В 2000–2003 годах агробизнес демонстрировал ежегодные темпы роста на уровне 4,6% в сравнении с 1,8% в промышленном секторе экономики (Delgado, 2010: 47). Это вело к освоению новых территорий и расширению границ сельскохозяйственных земель (Hecht, 2005).

В то время как агробизнес получил эти новые стимулы, заметно нарастала борьба за землю и существенно, в сравнении с 1990-ми годами, усиливались требования социальных движений. Число захватов земли увеличилось с 50 в 1990 г. до 186 в 1995 и 450 в 1996 г., достигнув пика в 856 в 1999 г. (Fernandes, 2015; NERA, 2012). Эти акции сопровождались эскалацией насилия в сельской местности, а общественное мнение склонялось к поддержке требований земельной реформы. Все это заставило правительство Кардозу пой-

ти на создание Министерства аграрного развития (MDA)[5], перед которым ставились задачи по созданию новых поселений (Mattei, 2012).

Во второй срок правления Кардозу (1999–2002) его правительство запустило программу «Новый сельский мир» (1999), суть которой состояла в том, чтобы, следуя инструкциям Мирового банка, расширить доступ к земле с целью борьбы с бедностью и смягчения социальных конфликтов. В ответ на давление со стороны аграрных социальных движений в рамках программы создавались новые поселения. Эта политика как способ смягчения социальных конфликтов дополнялась проведением «рыночно ориентированной аграрной реформы», в рамках которой проводилась покупка земли вместо ее экспроприации, с использованием новых кредитных линий Мирового банка по кредитованию безземельных семей, которые могли бы, таким образом, самостоятельно (вне связи с социальными движениями) обеспечить себя земельными участками (Sauer, 2009).

По официальным данным Национального института колонизации и аграрной реформы (INCRA, 2009), в период с 1995 по 2002 год правительство Кардозу сумело создать такие поселения приблизительно для 500 тыс. семей. Хотя и сама эта цифра иногда ставится под сомнение (NERA, 2012), острие критики этого политического курса направлено на тот факт, что данные проекты поселений в основном реализовывались в регионах со слабой экономикой, например в Амазонии (Mattei, 2012). Отношение правительства Кардозу к социальным движениям было весьма противоречивым, особенно в том, что касалось проблемы земельных захватов (Sauer, 2017). Возрастающее число захватов заставляло правительство принимать разнообразные законы, направленные на обуздание борьбы за землю. «Временная мера» (MP) — законодательный акт, получивший в народе название «антизахватный» закон, — была впервые принята в 1997 году. Впоследствии этот закон обновлялся по конкретным случаям. Он объявлял незаконной собственность в сельской местности, овладение которой стало результатом «насильственного вторжения, мотивированного аграрным конфликтом коллективного характера», и запрещал *INCRA* инспектирование подобных случаев (Sauer, Souza, 2014). Этот закон жестко контролировал земельную реформу по той простой причине, что такого рода инспекции составляли непременное условие любой экспроприации и необходимый первый шаг в ее осуществлении, т. е. принудительном отчу-

5. Ministerio do Desenvolvimento Agrario.PRONAF 2014/2015 fechacom R$ 23?9 bilhoes contatados para custeio e investimento na agricultura familiar. Brasilia. http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/prinaf-29142015-fecha-com-r-239-bilhoes-contratados-para-custeio-e-investimento-na

ждении в ходе реформы при посредстве INCRA сельской собственности с достойной экономической компенсацией[6].

Главным результатом этих законодательных мер стало то, что количество земельных захватов решительно пошло на убыль — более 800 захватов в 1999 году, менее 400 — в 2000-м и лишь 194 захвата — в 2001-м (CPT, 2015; Fernandes, 2015). Побочным эффектом стала отсрочка в создании новых поселений, особенно после 1999 года (Sauer, Souza, 2014). «Временная мера», ставившая вне закона земельные захваты и делавшая упор на так называемую «земельную реформу на рыночной основе» (Sauer, 2009), обернулась резким усилением потребностей в земле и явилась одним из главных разногласий между правительством Кардозу и социальными движениями (Fernandes, 2015).

Решающее влияние Министерства сельского хозяйства на земельную реформу

По утверждению Тарсо Дженро, министра образования (2004–2005) в первом правительстве Лулы, широко осознаваемая потребность в более социально ориентированной экономике и политическое давление в этом направлении — главный вызов для вновь избранного президента, требующий создания условий, которые ослабляли бы внешнюю уязвимость и позволяли бы делать социальные инвестиции. Однако это входит в противоречие с нарастающим глобализмом, когда рынки приобретают открытый характер и все более активную роль начинает играть спекулятивный капитал. Следовательно, необходимо реализовывать производительную модель, при которой складываются условия для экономического роста, положительного торгового баланса, без чего невозможны инвестиционные программы правительства социальной направленности, предполагающие перераспределение доходов (Genro, 2004). Такой подход получил название «неодевелопментализм» (Boilto, Berringer, 2014), или «постнеолиберальная» модель (Sader, 2003)[7]. Основная идея сводится к стимулированию экономического роста при помощи государственных общественных инвестиций и финансового контроля.

6. В рамках законодательства, связанного с земельной реформой, конституционным законом 1988 г. предусмотрена финансовая компенсация за экспроприированную землю. Такая компенсация частично производится в денежной форме (стоимость инфраструктурных улучшений) и в ценных бумагах (стоимость земли) по рыночным ценам.

7. Это неоднозначное определение критикуется и справа, и слева. Не менее противоречивую трактовку того, как это следует понимать, предложил Б. Фернандес: «Политика неолибералов направлена на укрепление капиталистической системы. Постнеолибералы делают то же самое, однако признают, что политический курс создается вне капиталистической системы» (Fernandes, 2015: 161). Мы полагаем, что все намного сложнее.

Бразильскую модель «неодевелопментализма» наиболее ярко иллюстрирует Программа ускорения роста (PAC), являвшаяся в свое время первоочередным направлением правительственной политики. Ее реализация началась при президенте Луле после 2007 года, продолжена президентом Руссефф. Ее суть сводилась к сочетанию масштабных общественных капиталовложений в инфраструктуру (дороги, порты, гидроэлектростанции и т. д.) с инвестициями Национального банка экономического и социального развития (*BNDES*), которые направлялись на поддержку роста в частном секторе экономики (Ministerio do Planejamento, 2015). Наряду с расширением внутреннего рынка целью была дальнейшая интеграция Бразилии в глобальные рынки и укрепление ее роли в качестве одного из основных сельскохозяйственных экспортеров. Это имело положительное влияние на платежный баланс Бразилии, ее международную кредитоспособность, финансовый контроль над бюджетом[8], в то же время это придавало больший вес деятельности Министерства сельского хозяйства (MAPA) и увеличивало экономическую значимость агробизнеса. Это также приводило к росту влияния бразильского аграрного капитала в других частях Латинской Америки (Vegara-Camus, Kay, 2017).

В рамках данного политического курса правительство через MAPA осуществляло значительные инвестиции, стимулирующие агробизнес (Delgado, 2010), с целью использовать рост спроса на мировых рынках на продукцию сельского хозяйства для достижения профицита в общем торговом балансе Бразилии. После 2001 года страна постоянно имела торговый профицит, в котором заметную роль играл сельскохозяйственный экспорт, что находило свое отражение в официальном нарративе о важности агробизнеса и деятельности MAPA. Сельскохозяйственная продукция с 1999 по 2010 год составляла 42% общего экспорта и лишь порядка 7% импорта. Валовые показатели сельскохозяйственного экспорта в 2014 году вновь побили все рекорды — 96,75 млрд долларов США (соответствующий чистый профицит — 80,13 млрд). Экспорт сои в 2013 году составил 23,2% от общих валовых показателей сельскохозяйственного экспорта, в том числе кормовой сои — 8,8%. Значительной была доля сахара в экспортных показателях (13,3%), куриного мяса (9,6%) говядины (7,6%) (Valor Economico, 2015).

Однако частные инвестиции в сочетании с правительственными программами, направленными на поощрение модернизации, формировали «экономическую модель, основанную на интенсивной экс-

8. Первичный профицит, направляемый на выплату процента по государственному долгу, в первый год правления Лула даже повысился с 3,75 до 4,25% ВВП. В дальнейшем задача сбалансированности доходов и не связанных с задолженностью расходов также решалась с запасом прочности. Жестко таргетировались также монетарная политика, инфляция и международная торговля (Delgado, 2010).

плуатации природных и сельскохозяйственных ресурсов» (Baletti, 2014: 6). Помимо привлечения иностранных капиталовложений и поддержания баланса внешней торговли (Kingston, 2012) государственное стимулирование производства и экспорта товарной продукции сельского хозяйства поощряло процесс деиндустриализации и тот тип развития, который Г. Дельгадо обозначил как «экономика агробизнеса», подразумевая аграрную экономику, основанную «на захвате и сверхэксплуатации естественных природных преимуществ» (Delgado, 2013: 64), или на присвоении «земельной ренты» (Vegara-Camus, Kay, 2017). Борьба за территории и столкновения на этой почве — естественное следствие этого[9].

Конечно, торговый баланс Бразилии в огромной степени зависит от экспорта продукции агробизнеса и добывающей промышленности. Однако необработанная или лишь частично обработанная продукция (прежде всего сельского хозяйства и минеральное сырье) экспортируется фактически беспошлинно благодаря принятому в 1996 году Закону Кандира (Kandir Law). Многие аналитики, включая П. Кингстона, полагают, что бразильские «успехи прочно — даже слишком прочно — опираются на экспорт продукции, в основном предназначенной для Китая. Экспорт в 2012 г. возрос до 256 млрд долларов США со 118 долларов в 2005 г., составив 14% ВВП (в сравнении с 6% в 1990-е гг.)» (Kingston, 2012).

Как указывает Г. Дельгадо, «экономика агробизнеса» выстраивает «гегемонию с самого верха, увязывая воедино большие латифундии и агропромышленные цепочки, тесно связанные с зарубежной экономикой», опираясь при этом на государственную поддержку, предоставляемую прежде всего в рамках политики MAPA (Delgado, 2013: 62). Благодаря такой взаимной заинтересованности в верхах происходит «накопление капитала в этих секторах, подпитываемых из общественных фондов», оно находит оправдание в дискурсе «экологического управления». Подобная экономика оказывается «тем условием, которое делает возможным “новое выкачивание” средств (“*neo-extractivism*”)» (Baletti, 2014: 7), т. е. чем-то вроде неолиберального неодевелопментализма (Boilto, Berringer, 2014). Этот консенсус в верхах подразумевает применение ряда политических и идеологических инструментов, включая активную поддержку парламентского блока, голосующего за интересы агробизнеса в Национальном Конгрессе[10]; государственную

9. В логике присвоения целью является «опустошение рудников», т. е. экспроприация естественных ресурсов на фоне предельно низких показателей социального развития с самыми серьезными экологическими последствиями (Sauer, 2010), что бы при этом ни вещала пропаганда о развитии и борьбе с бедностью (Baletti, 2014). Дискурсы развития только маскируют стратегию расширения активности агробизнеса (Delgado, 2013).

10. Ruralist — блок насчитывает более двухсот представителей агробизнеса в Палате представителей и Сенате.

поддержку, прежде всего посредством расширения общественного кредита, и поддержку Министерства сельского хозяйства (MAPA), которое оккупировано представителями верхушки агробизнеса.

Огромный экспортный профицит в сельском хозяйстве вследствие бума в экспорте соответствующих товаров повлек за собой ажиотажный спрос на землю и взлет цен на нее. В результате финансовые возможности государства в проведении земельной политики существенно сократились, поскольку рыночная цена составляла тот базис, по которому определялся размер компенсации за экспроприированные земли. Согласно последним оценкам, цена сельскохозяйственной земли в Бразилии за десять лет выросла на 227%, почти удвоив темпы роста инфляции в стране. В 2008–2012 годах деньги, вложенные в сельскохозяйственную землю, оказались более прибыльными, чем вложения в американскую валюту, акции, государственные ценные бумаги или золото (Sauer, Leite, 2012)[11]. Это были крайне неблагоприятные условия для приобретения земель в целях их заселения. Один из прежних руководителей INCRA назвал это «мертвой пробкой» *(a critical "bottle-neck")* (если пользоваться лексиконом автолюбителей)[12].

Политическая экономия земельной реформы должна учитывать воздействие, казалось бы, посторонних, тем не менее достаточно мощных факторов. Так, бразильская система судебного права также вносит свой вклад в рост инфляции, связанный с ценами на землю[13]. Хотя по закону судьи наделены лишь полномочиями выносить решения по тем случаям земельных экспроприаций, которые оспариваются земельными собственниками, однако на деле они взвинтили размеры компенсаций в несколько раз по сравнению со сложившимися рыночными ценами. Судьи, как правило, настроены на защиту интересов собственника. Землевладельцы в состоянии платить гонорары адвокатам, с тем чтобы избавиться от необходимости продавать с торгов свои земли, они не пугаются затяжных судебных разбирательств. Анализируя подобную ситуацию, некоторые сторонники политики земельной реформы неохотно признают целесообразность усиления роли рынка посредством покупки земли государством, так как это позволит преодолеть политические трудности, связанные с регулированием цен на землю в судебном

11. Основываясь на данных отчета Мирового банка за 2010 год, можно утверждать, что в 2009–2010 годах иностранные инвесторы приобрели более 20 млн га земли, подтверждая тем самым существование глобального феномена, известного как земельный захват (см. об этом: Borras et al., 2011; по Бразилии см.: Sauer, Leite, 2012).
12. Селсо Лисбоа де Ласерда, возглавлявший INCRA с апреля 2011 по июль 2012 года, обозначил это в интервью журналу «Бразилия» в декабре 2011 года.
13. Подробнее об этом, а также о более широком контексте негативного воздействия некоторых аспектов правовой системы Бразилии на общественные движения и земельную реформу см.: (Meszaros, 2013).

порядке, да еще и усугубляемые административными проволочками и судебными издержками[14]. Сколь это ни грустно, но эффективные законодательные процедуры здесь работают лишь чисто теоретически (Meszaros, 2013).

Куда более могущественной политической силой, препятствующей прогрессу, является Министерство сельского хозяйства (MAPA) — и не только из-за отстаивания интересов крупного агробизнеса, в том числе и экспортной модели сельского хозяйства. Оно вмешивается в земельную реформу, устраняя один из наиболее важных инструментов ее осуществления — точные индексы, по которым можно было бы определять продуктивность земли и, следовательно, ее «рациональное использование по назначению» (Sauer, Franca, 2012). Эти индексы напрямую определяют то, какое количество земли государство в состоянии легально экспроприировать. По закону наименее продуктивная земля является первоочередной для государственной экспроприации. И наоборот, согласно Конституции 1988 года, чем более земля продуктивна, тем больше она защищена. Предполагается, что в этом случае она выполняет более широкую «социальную роль», которая подразумевает такие аспекты, как экология, занятость, адекватное и рациональное землепользование. Однако имеющиеся индексы безнадежно устарели, они не пересматривались с середины 1970-х годов, несмотря на значительные успехи в области технологий, которые воздействуют на продуктивность земли. Этот анахронизм означает, что целые категории земель продолжают официально считаться «продуктивными», в то время как государство могло бы — и по закону должно бы было — экспроприировать их в целях осуществления земельной реформы (Meszaros, 2013; Sauer, 2010).

В теории ревизия этих индексов — техническая проблема. Однако на практике это было яблоком раздора между MAPA и MDA. Первое налагает вето на попытки ревизии, в то время как MDA признает важность данного пересмотра и предпринимает неоднократные попытки изменить индексы, хотя по закону не может этого сделать без санкции MAPA (Meszaros, 2013). Между прочим, как раз поэтому правительство Майкла Темера проводит целенаправленную политику на полный запрет MDA. Но несмотря на ограничения, MDA всегда была костью в горле MAPA в плане осуществления земельной политики. Неудачные попытки президента Лулы обновить индексы на фоне его постоянных обещаний сделать это и нежелание президента Дилмы Руссефф заниматься этим вопросом отчетливо свидетельствуют о том параличе, в котором оказалась государственная власть в деле проведения земельной реформы задолго до того, как штурвал взял Темер. Эти систематические провалы в течение более 13 лет деятельности правительств, формируемых ПТ, показывают, до какой степени правительственная по-

14. См. интервью С. Ласерда журналу «Бразилия», декабрь 2011 г.

литика продолжает оставаться завязанной на интересы сил, препятствующих перераспределению земли (Sauer, 2017).

Жесткое противостояние между этими двумя министерствами было очевидно еще в правление Кардозу. Причины хорошо известны. Ряд важных союзников Партии трудящихся в Конгрессе — а до ПТ они блокировались с Бразильской социал-демократической партией (PSDB) Кардозу — представляли крупных землевладельцев, привыкших рассматривать Министерство сельского хозяйства как свое феодальное владение. В обмен на сотрудничество в Конгрессе они требовали и получали решающее слово при назначении главы министерства и утверждении основных направлений его деятельности. Не случайно, что оба главы MAPA в президентство Дилмы Руссефф были членами партии, в которой состоял вице-президент, а при президенте Темере министерство возглавил член партии Бразильское демократическое движение (PMDB). То же самое с назначением при Луле его первым министром сельского хозяйства (2003–2006) президента Бразильской ассоциации агробизнеса (ABAG) Роберто Родригеса, что подчеркивало политическое влияние этой структуры (Meszaros, 2013).

Возможно, это влияние, постоянно усиливаясь, достигло новой высоты, когда в декабре 2014 года по решению президента Руссефф новым главой Министерства сельского хозяйства была назначена сенатор Катя Абро (*Katia Abreau*). Представители социальных и экологических движений яростно сопротивлялись назначению Абро, возглавлявшей в прошлом влиятельную группу лоббирования интересов Бразильской конфедерации сельского хозяйства и животноводства (CNA). Среди причин, по которым оппозиция отвергала ее кандидатуру, были поддержка ею ослабления Лесного кодекса Бразилии (Sauer & Franca, 2012)[15], либерализации законодательства по генно-модифицированным семенам, ее нежелание пересматривать устаревшие индексы продуктивности земель, а также то, что она упорно отстаивала экспортную модель агробизнеса, включая налоговое стимулирование вплоть до полного освобождения от налогов сельскохозяйственного экспорта, как путь решения проблем сельского хозяйства, шире — экономики в целом.

Можно, конечно, свести логику подобных кадровых назначений к арифметике депутатских союзов в Конгрессе, однако в случае с Руссефф сомнительной представляется сама мысль о том, что

15. Изменения к Кодексу, вступившие в силу в 2012 году, отразили важную победу сил, лоббирующих интересы агробизнеса в его противостоянии с экологическими НПО и многочисленными социальными движениями. Изменения, продавленные через земельное лобби, означали либерализацию Кодекса в направлении расширения возможностей эксплуатации земли и ослабления экологической защиты. Тщетные попытки президента Руссефф наложить вето по огромному большинству этих поправок свидетельствуют о том, насколько мощным было земельное лобби в ее администрации (Sauer, Franca, 2012).

президент хотела видеть серьезные перемены в осуществлении земельной реформы. И дело тут даже не в том, каковы были ее прежние убеждения на этот счет[16]. Все говорило о том, что право политических сил, лоббирующих интересы агробизнеса, диктовать курс сельскохозяйственной политики сохранялось при правительствах ПТ в том же виде, в каком оно существовало при Кардозу. На самом деле ПТ отрекалась от этой ответственности, отдав эту жизненно важную область политики на откуп оппонентам реформы. Однако в том, что касается обещания в «Письме к бразильскому народу» (Silva, 2002) проводить политику, «направленную на усиление агробизнеса и семейного фермерства», правительства ПТ вполне свое слово сдержали. Левые группы внутри ПТ, на которые была возложена ответственность за деятельность MDA, делали все возможное для развития экономики семейных ферм (о чем пойдет речь в следующем разделе).

Но эти политические усилия были немедленно прекращены новым правительством Майкла Темера в 2016 году. MDA была полностью расформирована, а новым министром сельского хозяйства назначен Блэро Мэгги (Blairo Maggi) — крупнейший в мире производитель сои. Помимо проблем с нелегальной вырубкой лесов в Амазонии он сразу же озаботился расширением налоговых послаблений для агробизнеса и его логистической поддержкой. Мэгги также встал на защиту политики «эмансипации» земельных поселений — буквально освобождая INCRA от обязанностей по воплощению проектов поселений посредством публичной политики. А кроме того, он инициировал изменения в законодательстве, открывающие возможности для иностранных инвесторов приобретать землю (O Globo, 2016), позволяющие легально и вполне эффективно осуществлять захват земли (Borras, Hall, Scoones, White, Wolford, 2011).

Перераспределение земли и поддержка семейных фермеров при правительствах ПТ: противоречивое наследство

Выборы Луиса Инасио Лулы да Силвы в известной мере проходили под воздействием «Письма к бразильскому народу» (Silva, 2002), породив надежды, связанные с обещанной земельной реформой (Fernandes, 2015). Основные сельские союзы и общественные движения вновь подтвердили свои требования в Земельной хартии, прописав там разумный и справедливый сценарий национальной земельной реформы (FNRA, 2003). В дальнейшем эти требования неизменно поддерживались расселяемыми в лагерях безземельными крестьянскими семьями, число которых возросло с 70 тыс. в 2002 г. до более

16. См. интервью С. Ласерда журналу «Бразилия», декабрь 2011 г.

чем 150 тыс. в 2003-м. Значительно увеличилось в 2003–2006 годах и количество захватов земли (CPT, 2015; NERA, 2012).

Президент Лула ответил на эти захваты и политическое давление тем, что провозгласил создание рабочей группы на высшем уровне под руководством Плинио де Арруда Сампайо (Plinio de Arruda Sampaio) (Mezaros, 2010). Эта рабочая группа разработала Второй национальный план аграрной реформы (II PNRA), в нем было рекомендовано поселение на земле одного миллиона семей в течение четырех лет. Амбициозная идея Сампайо состояла в «экспроприации у крупных поместий достаточно земли, чтобы обеспечить разрыв с прежней системой землевладения» (Branford, 2010: 420). Однако в правительственных кругах II PNRA был встречен скептически, и MDA немедленно отыграло назад, существенно скорректировав (до 400 тыс.) число семей, предполагаемых к поселению в течение четырех лет (Branford, 2010).

Хотя для обоих правительств, сформированных Лулой, была характерна значительно большая заинтересованность в решении социальных проблем, полного разрыва с доставшейся в наследство неолиберальной экономической моделью не произошло (Delgado, 2010). Как отмечалось выше, правительства при использовали нарратив, более характерный для неодевелопментализма (Boilto, Berringer, 2014), стремились избегать обозначения вопросов борьбы за землю и связанных с этим мобилизаций в качестве «проблем полиции» (Carter, 2010; Meszaros, 2010), как это было во времена Кардозу.

В первый срок Лулы (с 2004 по 2006 год) действительно имел место значительный рост числа поселенных на земле семей, хоть этот факт и вызывает острые споры (Delgado, 2013; NERA, 2012). Так, по официальным данным INCRA, в 2005 году свыше 127 тыс. семей вышли на поселение на более чем 13,4 млн га и еще 136 тыс. семей были расселены на более чем 9,2 млн га в 2006 году. Однако с 2006 года и далее эти показатели стали существенно сокращаться: только 67 тыс. семей в 2007 году и 39 тыс. семей в 2010 году — спад, вызвавший широкую критику аграрной политики при правительствах Лулы (Meszaros, 2013: 17). В первый срок президента Дилмы Руссефф падение было еще более значительным (см. табл. 2).

Таблица 2. **Количество перераспределенной земли и поселенных семей при последовательно сменявшихся правительствах**

Федеральная администрация (годы)	Число семей	Земля в гектарах
Сарни (1985–1989)	86228	8419490
Коллор (1990–1992)	2866	129483

Итамар (1993–1994)	33576	1349091
Кардозу (1995–2002)	524380	37366000
Лула (2003–2010)	614088	48291180
Дилма (2011–2014)	107354	2956218

Источники: INCRA (2009); INCRA (2014).

Даже несмотря на то что точность этих данных под вопросом[17], по таблице можно судить о том, что президент Лула был несколько более эффективен в осуществлении политики расселения безземельных семей — свыше 614 тыс. на 48 млн га в течение своего восьмилетнего срока, — чем Кардозу за свои два срока. Но способы реализации этой политики при обоих президентах имеют явное сходство: поселение большинства семей в Амазонии, где земля дешевле; включение в статистику показателей из других программ для увеличения правительственных достижений; покупка земли вместо экспроприации; добавление титрованной земли к общему количеству заселяемой земли и т. д.

По официальным данным можно судить не только о схожем и различном в осуществлении этой политики обеими администрациями или о том, что так или иначе обе они приняли участие в поселении более миллиона безземельных семей, но также и о том, что их попытки уменьшить тем самым структурное неравенство потерпели неудачу. В течение десятилетнего периода коэффициенты Джини, отражающие распределение земли, оставались фактически неизменными: 0,857 в 1995/96 и 0,856 в 2006 годах. Мощь и привилегии агробизнеса оказались непоколебимыми (Fernandes, 2015), а степень концентрации земельной собственности — неизменной.

В попытках реализации II PNRA президент Лула значительно увеличил годовые бюджеты MDA, особенно таких статей, как Национальная программа усиления семейного фермерства (PRONAF) и План по земледельческим семейным фермам (Mattei, 2005). Ассигнованные на это средства выросли с 2,3 млрд реалов (640 млн долларов США) в 2003 г. до 10 млрд реалов (4,8 млрд долларов) в 2007 г., 15 млрд реалов (8,9 млрд долларов) в 2011 г. и 28,9 млрд реалов (7,2 млрд долларов) в 2015/16 г. (MDA, 2015). В основном это были ассигнования в адрес PRONAF (главным образом производственный кредит).

17. Согласно исследователям, настроенным более критически, количество семей, получивших возможность поселиться на экспроприированных землях при правительствах Лулы, находится где-то между 120 тыс. и 250 тыс. (NERA, 2012), поскольку все остальные семьи, вошедшие в официальную статистику, проходили по другим программам, как, например, упорядочение и титрование земли, приобретение земли отличными от экспроприации способами, признание и узаконение территориальных прав и т. д. (см.: Fernandes, 2015; Sauer, 2017).

Стремясь консолидировать общественную поддержку политики сельского развития, в июле 2006 года правительство Лулы принимает Закон о семейном фермерстве (№ 11326), в котором прописаны критерии для определения семейного фермерства. К таковому предлагается относить мелких фермеров, чье производство основывается главным образом на семейном труде. Этот закон стал основой для государственных программ, подготовленных исключительно для данного социального сектора (Delgado, 2010). В известном смысле это достижение, хотя закон критикуют за то, что, имея своей главной задачей вывод семейных ферм на рынок, он слишком большое внимание уделяет капиталистическим механизмам производства как непременному условию движения к рынку (Delgado, 2010). Через увеличение бюджетного кредитования стимулировалось в основном производство сои и кукурузы (Delgado, 2013).

Реализация программы PRONAF нашла выражение в новых направлениях финансирования (кредитование инвестиций в производство земледельческой продукции), а также в улучшении самих условий финансирования (снижение процента по кредиту, более продуманный порядок погашения кредита). Когда в правление Кардозу появилась возможность брать кредиты по этой программе (1996 г.), изначально речь шла о кредитовании семейных фермеров в целях стимулирования земледелия, и более 80% таких кредитов брали жители юга Бразилии. Однако после 2003 года MDA делает попытки преодолеть такой региональный дисбаланс, открывая новые линии кредитования — PRONAF-лес, PRONAF-засушливые районы, PRONAF-агроэкология, кредиты, специально предназначенные для женщин и молодежи села. Предполагалось таким образом поддерживать разнообразие производства на семейных фермах и его доходность (Aquino, Schneider, 2015). Но несмотря на все усилия в этом направлении, большая часть людей, ведущих семейное хозяйство (порядка двух третей) оставались вне доступа к этой системе кредитования (Mattei, 2012). В значительной мере это объяснялось тем, что программа PRONAF финансировалась через стандартные банковские процедуры, поэтому те, кто не мог достаточно убедительно объяснить банку, как будет погашаться кредит (например, предоставив бизнес-проект, разработанный с участием специалистов), оказывались за бортом (Aquino, Schneider, 2015).

Направление политики, известное как PRONAF A, целью которого было укрепление уже существующих поселений, серьезно критиковалось за недостаточный учет реальных нужд конкретных семей. Представители MST и других аграрных движений утверждают, что отсутствие экономических ресурсов и неудовлетворительная техническая поддержка (либо полное отсутствие таковой) приводят к тому, что кредиты чаще всего неправильно распределяются и неэффективно используются, увеличивая тем самым размеры долга, который семьи в поселениях не имеют возможности

выплатить. В связи с этим MST и другие аграрные движения продолжают лоббировать создание новой линии кредитования этих семей.

Ассигнования на развитие семейного фермерства после 2003 года выросли вчетверо. Частью правительственной поддержки коммерциализации производства семейных ферм также являются Программа приобретения продовольствия (PAA) и Национальная программа школьного питания (PNAE) (Mattei, 2012), поскольку общественные закупки способствуют реализации программы институциональных рынков. Созданная в 2003 году, поддерживаемая MDA и ресурсами, которые направляет Министерство социального развития (MDS), PAA задумывалась как программа «прямого маркетинга», которая создавала бы возможности для роста доходов семейных фермеров и стимулы для местного производства и потребления продовольствия (Grisa, Porto, 2015). Национальная компания снабжения (Conab) как исполнительная структура федерального правительства должна была бы подписывать контракт на закупки с ассоциацией семейных фермеров, по которому и приобреталась бы продукция хозяйств — участников ассоциации. Еженедельно семейные фермы поставляли бы продовольствие напрямую неправительственным организациям или органам местной администрации, в чьи функции входит помощь семьям в ситуации нарушения продовольственной безопасности. Conab должна была расплачиваться с фермерской ассоциацией ежемесячно по получении средств от приобретателей продовольствия или из дотаций (форма социального контроля за такого рода контрактацией) (Grisa, Porto, 2015).

PNAE существует с 1955 года, однако изменения в законодательстве 2009 года сделали обязательными по программе закупку у семейных фермеров как минимум 30% продовольствия, предназначаемого для государственных начальных школ. В результате федеральное правительство направляет мэриям городов те средства, которые должны быть напрямую использованы для закупок продукции местных семейных фермеров. Основная цель этого законодательного нововведения, которое на деле обернулось изъятием продовольственных контрактов из публичных соревновательных торгов, состояла в том, чтобы не вынуждать семейных фермеров конкурировать с большими компаниями за поставки продовольствия в местные школы[18].

Как утверждают С. Гриса и С.И. Порто, несмотря на очевидную важность PAA, общественные ресурсы, направляемые на осуществление программы, не просто несопоставимы по объему с соответствующими требованиями аграрных социальных движений

18. Для лучшего понимания того, насколько важна программа PRONAF и с какими ограничениями приходится сталкиваться в ее реализации см.: Aquino, Schneider, 2015; о достижениях в рамках PAA и PNAE и о трудностях в их реализации см.: Grisa, Porto, 2015.

последнего десятилетия, они просто несущественны. Ведь в конечном итоге в 2012 году всего лишь 185 тыс. семейных ферм Бразилии (менее 5% от их общего числа) приняли участие в продовольственных поставках по программе PAA (Grisa, Porto, 2015: 169). Это было нечто похожее на «пилотную программу». Однако в 2014 году, несмотря на высокую оценку деятельности, бюджет PAA был жестко урезан, и сегодня в условиях, когда правительство Темера осуществляет дальнейшее сокращение бюджетных затрат, программа фактически не реализуется. Правительства ПТ стремились делать упор на производственные аспекты общественной жизни, избегая тем самым трений со своими политическими союзниками, но все закончилось тем, что ресурсы стали направляться семейным хозяйствам, которые и так прочно стоят на ногах и в состоянии обслуживать задолженность по кредиту (Delgado, 2010). Образно говоря, все произошло по поговорке «деньги к деньгам», т. е. финансирование получали в основном земледельцы, действующие в экспортной парадигме аграрного развития (Mattei, 2012). На финансирование семейных ферм приходится всего 15,5% от тех 187,7 млрд реалов (46,6 млрд долларов США), которые правительство направило на поддержку агробизнеса в 2015 году (MDA, 2015; O Globo, 2016).

Сельские социальные движения столкнулись с необходимостью противостоять ситуации, которую официально принято рассматривать как укоренившуюся и все углубляющуюся тенденцию капитало-интенсивного сельскохозяйственного развития. И это был для них серьезный вызов, особенно если учесть, что это нужно было действовать на фоне рекордных темпов роста показателей производства, который ассоциировался с рекордным профицитом платежного баланса, в условиях резко увеличившегося влияния агробизнеса как на правительство, так и на общество в целом. Экономические проблемы Бразилии последнего времени только усиливают данную политико-экономическую логику, поскольку сельское хозяйство представляет собой одну из очень немногих успешных сфер экономики. По иронии судьбы при обоих президентах этот спор возобновляется в форме ложного противопоставления прежней модели земельной реформы, которую оппоненты критикуют за одержимость идеей как можно большему числу нуждающихся раздать экспроприированные земли, и новой модели, ориентированной на качество и отдающей приоритет тем сельским поселениям, которые демонстрируют экономическую устойчивость. Теперь часто употребляется выражение «аграрная реформа качества», которое поддерживает новую модель, дискредитируя прежнюю (Carvalho, 2013; Hackbart, 2006).

Весьма ярко это проявилось в риторике Жилберто Карвальо (Gilberto Carvalho), бывшего ответственного министра администрации президента. Он сравнил поселения в рамках прежней земельной реформы с «сельскими трущобами» (Carvalho, 2013) и дал сле-

дующий комментарий: «Президент Дилма нажала на тормоз в этом процессе, чтобы попытаться “переосмыслить” проблему земельной реформы, и с этого момента мы должны действительно задуматься о типах поселений, которые следует поощрять». Реальность, однако, состоит в том, что количественный и качественный подходы должны применяться в сочетании. Экспроприация земли бесполезна — даже контрпродуктивна, — если уровень жизни выгодоприобретателей в дальнейшем опускается до такой отметки, когда они вдруг понимают, что вынуждены либо продать свою землю, либо, в некоторых случаях, попросту бросить ее — процесс, который может обернуться новой концентрацией земельной собственности. В равной мере верно и то, что «земельная реформа качества», если она не подразумевает экспроприацию земли в значительном масштабе и не направлена на обуздание вопиющего неравенства в распределении, не может называться реформой.

В той ситуации, когда президент Дилма притормозила земельную экспроприацию с целью «переосмыслить» свою программу аграрной политики, проблемы взаимодействия социальных движений с правительством стали чрезвычайно острыми, чтобы не сказать вопиющими. На самом деле правительство хотело бы поощрять те или иные секторы (семейное фермерство), отодвигая при этом в сторону земельную реформу как проект. Это сложная картина. Хотя успехи президента Руссефф в области земельной экспроприации более чем скромны, ее правительство действительно направляло значительные общественные ресурсы на улучшение положения существующих поселений, запустив в 2013 году Национальную программу поддержки индустриализации в аграрном реформировании и программу «Terra Forte», пилотный проект, которой относится еще к 2009 году. Обе программы финансировались из средств BNDES, Banko do Brasil, MDA, INCRA. Дж. П. Стедиль подчеркивает, что эти программы давали возможность увеличивать добавленную стоимость сельскохозяйственной продукции, обусловливая тем самым рост доходов поселенцев и создавая занятость вне фермерского производства. При этом последняя программа потребовала особых профессиональных навыков, отвлекая молодежь от труда на земле (Stedile, 2013).

Трудности мобилизации: социально-экономические изменения и криминализация аграрных движений

Как отмечалось выше, быстрое и стабильное расширение сектора бразильской экономики, связанное с агробизнесом, имело негативные последствия для осуществления земельной реформы (Fernandes, 2015). Превращение Бразилии в аграрную экспортирующую сверхдержаву разжигало реальный и спекулятивный спрос на землю, увеличивая ее цену и ограничивая государству возможности для нало-

гового маневра (Delgado, 2010). По ряду причин число безземельных семей, размещенных в лагерях и ожидающих поселения на земле, все время существенно снижалось (Fernandes, 2015). Одной из причин, как ни парадоксально, была программа государственной помощи Bolsa Familia, реализация которой сокращала количество сторонников лагерных поселений на захваченной земле (Hall, 2008).

Дж. Петрас полагает, что такое сокращение есть следствие ситуации, когда деятели партии, опирающейся на социальные движения, занимают высшие эшелоны власти, и руководство движений стремится как-то сдерживать, демобилизовать своих собственных сторонников в обмен на политическую, финансовую, законодательную и административную поддержку (Petras, 2008). Можно спорить о том, какие масштабы принимает данное явление, но то, что оно существует и что в принципе активизм социальных движений идет на спад, не вызывает сомнения. Основным предметом споров оказываются конкретные причины этого спада и уроки, которые могут быть извлечены. Является ли спад результатом глубоких структурных изменений или следствием случайных и временных обстоятельств? Существует анекдотическое предположение, что проблемы, с которыми столкнулась сегодня борьба за землю, проистекают из изменений в классовой структуре бразильского общества, в той или иной мере вызванных социально-экономической политикой перераспределений (ведущей к улучшению структуры распределения доходов), созданием новых рабочих мест, повышением минимальной заработной платы (Branford, 2010; Fernandes, 2015). Исследователи полагают, что все это в целом отнюдь не способствует усилению тяги безземельных работников к мобилизации в борьбе за земельную реформу.

Многие безземельные работники нашли для себя временное трудоустройство в строительстве — в особенности в ходе реализации правительством больших инфраструктурных проектов, связанных с проведением Мирового футбольного чемпионата (2014) и Олимпийских игр (2016). Параллельно осуществлялась Программа ускорения роста (PAC), развернутая в 2007 году, которая предусматривала удвоение общественных инвестиций в инфраструктуру с 1,62% ВВП в 2006 г. до 3,27% в 2010 г., что создавало 8,2 млн рабочих мест (Ministerio do Planejamento, 2015). Программа жилищного строительства Minha Casa, Minha Vida также известна своим существенным вкладом в рост уровня занятости как в строительном секторе экономики, так и вне его, обусловившим рост ВВП (Goncalves, Dutra, Lopes, Rodrigues, 2014).

Очевидно, что такие альтернативы имеют ограниченный срок жизни. Однако если смотреть с точки зрения роста минимальной зарплаты или показателей занятости, то прогресс выглядит поразительным и на удивление стабильным (Neri, 2011). С 2003 по 2010 год минимальная заработная плата выросла на 81% даже с учетом инфляции. Что касается формальных показателей по экономи-

ке Бразилии, за тот же период занятость в ней увеличилась более чем на 15 млн (ILO/OECD, 2011). Некоторые аналитики (Neri, Melo, Monte, 2012) полагают, что все эти процессы в совокупности привели к возникновению «нового среднего класса». В других исследованиях отмечается, что «52% хозяйств бразильцев можно отнести сегодня в “среднему классу”, что отражает рост на 22% по сравнению с 2004 годом» (ILO/OECD, 2011: 2). Даже если предположить, что такой взгляд раздвигает рамки определения среднего класса (Neri et al., 2012) слишком широко (относя к этой категории людей, выбившихся из абсолютной нужды в состояние относительной бедности[19]), общая тенденция тем не менее весьма примечательна. Из разных источников информации можно сделать отчетливый вывод о том, что перераспределительная политика имела своими последствиями не только перераспределение доходов, но также и изменения в структуре занятости (Hall, 2008). Это в особенности касается некоторых наиболее уязвимых социальных групп, в том числе и той группы, от которой MST и другие аграрные движения традиционно получали поддержку в борьбе за земельную реформу.

Анализируя программы прямого целевого денежного субсидирования Bolsa Familia, широко популярные (и широко критикуемые) во времена правления президента Лула, А. Холл указывает на заметное снижение с 2003 по 2005 год (на 19%) числа людей, живущих на уровне абсолютной бедности. Однако он отмечает и то распространенное мнение, «что успех Bolsa Familia, помощь по которой доходила до самых бедных слоев населения, обернулся тем, что земельные экспроприации, которые осуществляло движение MST, за время работы первого правительства президента Лулы сократились на треть» (Hall, 2008: 809). И хотя Холл не показал, по каким методикам он это рассчитал, многие полагают (Neri et al., 2012), что социальная поддержка правительства на самом деле имела одним из последствий то, что некоторые из беднейших семей стали обращаться к альтернативной стратегии выживания, все чаще стремясь избегать тех рисков и той неопределенности, которые связаны с политикой земельного захвата.

Угрозы, которые таит социально-экономическое развитие для сельских социальных движений, серьезны. Однако куда более существенны хорошо организованные политические действия, направленные на то, чтобы придать этим движениям незаконный, криминальный характер. Нет ничего нового в том, что землевладельцы жестко реагируют на земельные претензии движений, как и в том, что государство во многих случаях полагает, что это «дело полиции» (Porto-Goncalves, Cuin, 2014). Правящие классы всегда были нетерпимы к народным организациям, отказывающимся от сотруд-

19. По вопросу об отнесении людей к новой классовой категории Дж. П. Вогарт отмечает, что эта цифра в 52% фактически ставит знак равенства между месячным заработком в 625 и 2700 долларов США (Wogart, 2010).

ничества, и к их деятельности по мобилизации масс. Но в президентство Лулы администрация категорически отказывалась санкционировать репрессии в связи с разными формами борьбы народа за землю (Meszaros, 2010).

Взаимоотношения между правительствами ПТ и сельскими движениями и сельскими организациями скорее характеризовались диалогом, нежели криминализацией, поскольку администрация была не склонна усматривать в мобилизационной деятельности движений, в их требованиях и случаях захватов земли «дело полиции» (Carter, 2010; Meszaros, 2010), как это бывало при прежних правительствах. В значительной мере такой диалог стал результатом исторических связей и совместной борьбы ПТ и аграрных движений за демократизацию Бразилии в 1980-е годы, и Дж. Мартинс напрасно интерпретирует данную ситуацию как политизацию борьбы за землю (Martins, 2002). Эти исторические связи и диалог, а также политические требования и мобилизации сформировали ту логику аграрной политики администрации Лулы, что нашла свое выражение во Втором национальном плане аграрной реформы — II PNRA (Branford, 2010).

Это был решительный разрыв с наследием прошлого, но это была и причина напряженности в отношениях с правыми союзниками по правительственному блоку. Когда землевладельцы осознали необратимость изменения, они поменяли тактику борьбы и стали использовать в ней новые инструменты, а именно — законодательство и научные исследования. Теперь они стремились к достижению прежней цели посредством криминализации лидеров движений, самих движений и их социальных требований. Для этого требовалось убедить общественность при помощи медиа и других средств воздействия в том, что все эти организации, их деятельность незаконны, а их лидеры запятнаны криминалом. В противодействии административной поддержке движений использовались и законодательные инструменты, о чем свидетельствуют судебные тяжбы и против INCRA и против Национального фонда индейцев (FUNAI) (Sauer, Souza, 2014).

За период деятельности правительств, сформированных ПТ, на смену тактике грубой силы (будь то полиция или военизированные формирования) и прямого насилия (убийства, угрозы смертью, насильственное выдворение и т. д.) приходят более изощренные легальные механизмы, при помощи которых деятельность социальных движений можно относить к разряду уголовно наказуемых деяний; репертуар обвинений при этом разнообразен (Meszaros, 2013). Их диапазон простирается от посягательства на собственность, преступного сговора и незаконного владения оружием до незаконного использования общественных фондов и причинения ущерба собственности в ходе захватов и других публичных акций. Все это очень серьезно, поскольку подрывает народную борьбу, ставит под сомнение ее законность и эффективность, пред-

ставляет ее как «преступные» деяния, злостно чинимые «агитаторами», которые действуют на грани закона и порядка. Снижается политическая мощь движений, ограничивается их возможность опираться на солидарность со стороны других слоев населения (Sauer, Souza, 2014).

В качестве основных акторов этого процесса криминализации выступают Сельский блок (Ruralist Block) в парламенте, подразделения Общественного министерства (возглавляющего прокурорский надзор) и лично судьи (Meszaros, 2013), равно как и Федеральный аудиторский суд (TCU), разбирающий общественные тяжбы. Деятельность всех этих структур по соблюдению законодательства налагает отчетливый отпечаток незаконности на действия левых социальных движений (Sauer, Souza, 2014).

Сельский блок в Конгрессе взял на себя главную роль по криминализации народной борьбы и блокированию любого значимого политического завоевания социальных движений. Парламентарии из этой группы использовали разнообразные процедурные механизмы, включая создание парламентских комиссий по расследованию (CPI). Начало практике криминализации было положено созданием в 2003 году такой комиссии по земле. Помимо сбора улик и информации комиссия занялась всякого рода иной деятельностью: публичные слушания, вызов на комиссию лидеров движений, приостановление банковской тайны и тщательное изучение банковских счетов аграрных движений. Хотя целью комиссии было заявлено изучение деятельности движений в целом, на самом деле ее члены занялись целенаправленной криминализацией прежде всего MST (Sauer, Souza, 2014). Окончательная версия доклада комиссии содержит мощную риторику, на которой потом выстраивалась вся идеология криминализации. В документе захват земли представлен в качестве одного из серьезнейших уголовных преступлений — как «гнусное, чудовищное преступление», «террористический акт». О MST там говорится как об организации, выродившейся в политико-идеологическое движение, стратегия которого сродни стратегии международного терроризма.

Эта парламентская комиссия по земле завершила свою работу в ноябре 2005 года, что по времени совпадает с резким сокращением захватов земли со стороны социальных движений, равно как и правительственных вторжений в поземельные отношения. Захваты пошли на спад после 2005 года, а в следующем году наблюдалось сокращение количества семей, которые поселялись правительством (CPT, 2015; INCRA, 2014; NERA, 2012). Это совпадение вряд ли можно объяснить результатом действия всех факторов; оно же, в свою очередь, вряд ли объяснит, почему в правление Лулы «аграрная реформа не стала приоритетом» (Mattei, 2012: 307). Однако оно вполне может послужить косвенным доказательством того, насколько эффективной оказалась политика криминализации, в особенности в качестве средства предотвращения мобилизаций, про-

водимых социальными движениями, и средства давления на эти движения.

Процесс криминализации не прекратился с завершением работы комиссии в 2005 году. Проводимые ею расследования были переданы в Федеральный аудиторский суд (TCU), который инициировал десятки дел, подорвавших возможности MST. А опыт работы CPI по земле пригодился при создании в 2007 году комиссий по неправительственным организациям и «по расследованию деятельности MST» в 2009 году. Эти расследования были прямо связаны с обвинениями в нецелевом расходовании общественных фондов, включая «тайное финансирование» и «источники финансирования земельных захватов» (Sauer, Souza, 2014). Раскручивание публичной полемики по вопросу об использовании общественных ресурсов составляло важную сторону политики криминализации (Sauer, 2009). Дела по расследованию неправильного расходования средств были важны сами по себе, однако они составляли еще и хороший повод для приостановления тайны банковских вкладов с тщательным аудитом счетов аграрного движения[20].

Помимо того что эта деятельность TCU была направлена на обнаружение случаев нарушения закона, она еще и предельно затрудняла или вообще делала невозможным направление государственных средств на нужды народных организаций и социальных движений[21]. Со своей стороны, некоторые идеологически мотивированные подразделения Общественного министерства (возглавляющего прокурорский надзор) повели энергичное расследование деятельности активистов движений (Meszaros, 2013). Как отмечалось выше, помимо необходимости поиска защиты в судах, распылявшей энергию руководителей и ресурсы движений, ослаблявшей тем самым их внутреннюю сплоченность, вся эта судебная возня, связанная с их криминализацией, придавала движениям имидж чего-то незаконного в общественном восприятии[22]. Это ограничивало

20. Сельским социальным движениям приходилось предпринимать дорогостоящие усилия, чтобы защитить себя в финансовой и политической сферах, но в результате они столкнулись и с другими трудностями: бюрократические проволочки с предоставлением счетов и обоснование необходимости «создания структур контроля» (Gohn, 2010: 340), возложение частичной ответственности за реализацию проектов на общественных служащих и т.п. как непременные условия для изучения деятельности общественных фондов. Все это создавало дополнительные трудности, в особенности в работе с низовыми организациями (Meszaros, 2013).

21. В развитие этого в ноябре 2015 года Палата представителей создает еще одну комиссию для расследования деятельности Национального индейского фонда (Funai) и INCRA. В качестве основной задачи предполагалось изучение доступа руководства аграрного и индейского движений к средствам общественных фондов.

22. Даже организованная MST национальная школа (Ecola Florestan Fernandes — EFF) ассоциировалась с криминалом — пусть даже и клеветнически. 4 ноября 2016 года полиция ворвалась в EFF и вела стрельбу бое-

возможности укрепления сплоченности движений за счет внешних ресурсов (Sauer, Souza, 2014). Все эти факторы и процессы негативно сказывались на способности аграрных движений объединять силы и возможности в целях давления на правительство для осуществления аграрной политики, реализации аграрных программ.

Как резонно отмечает Б.М. Фернандес, «земельная реформа в Бразилии следует по стопам земельных захватов» под давлением социальных движений (Fernandes, 2015: 175). В силу разнообразных и противоречивых причин аграрные социальные движения в значительной мере растеряли свою «сплачивающую мощь», т. е. способность заставить правительства не останавливаться перед реализацией конфликтных вариантов проведения земельной реформы — прежде всего экспроприации и создания новых поселений. Основной акцент в деятельности правительств перенесен на сельскохозяйственное развитие (поддержка агробизнеса, кредитная помощь семейным фермам), а в результате достижения в области реализации аграрных программ и осуществления земельной реформы минимальны.

Заключение

Бразильские средства массовой информации преуспели в изображении земельной реформы как безнадежно устаревшей — и экономически (препятствие для финансового и более широкого экономического развития), и политически (нагромождение «обломков прежних идеологических заблуждений»). Упирая на техническую модернизацию сельского хозяйства, такие нарративы намеренно обходят тот факт, что в Бразилии продолжает существовать крайне неравномерное и несправедливое распределение земли, земли не хватает миллионам сограждан, а в сельских регионах преобладает крайняя бедность.

При правительствах, создававшихся ПТ, шла борьба за землю, на экспроприированных землях действительно создавались поселения, однако аграрная политика этих правительств оставила мрачную память, поскольку альтернатива земельной концентрации фактически так и не найдена. Доступ к земле был предоставлен сотням тысяч семей, и это остается одним из главных партийных достижений по земельной реформе, однако этого явно недостаточно. Электоральные союзы с представителями агробизнеса, для которых

выми патронами под предлогом необходимости ареста «боевиков MST». То обстоятельство, что методы задержания были незаконными, а предполагаемые преступники так и не нашлись, в каком-то смысле не столь важно. Это было одно из проявлений криминализации — просто обвинить EFF в том, что такой вариант сокрытия преступников вполне возможен, шумно отыскивая криминал там, где его никогда не было.

были неприемлемы идеи земельного перераспределения и признания территориальных прав, обесценивали эти достижения и приводили к неоднозначным результатам. Партийные правительства при обоих президентах — и Лулы, и Дилмы — делали упор на экономические программы, вроде помощи небольшим семейным фермам, параллельно оказывая непропорционально большую поддержку агробизнесу. Катя Абро, назначенная на пост министра сельского хозяйства, является живым примером того, что переизбрание Дилмы Руссефф в 2014 году лишь укрепило этот негативный статус-кво. И хотя приход к власти Майкла Темера заморозил вопрос о земельной реформе на обозримое будущее, возможности серьезного земельного реформирования жестко ограничивались уже при последовательно сменявших друг друга администрациях ПТ.

Какое же место отводится в этом негативном сценарии сельской борьбе? На текущий момент социальные движения менее поляризованы, и с учетом массы нюансов понятна в основном их оборонительная тактика. Один из ведущих идеологов MST Дж. П. Стедиль в своем интервью в 2011 году высказал предположение, что классическая аграрная реформа, типичная для Северного полушария, в ходе которой происходит перераспределение земли, демократизация поземельных отношений и создается внутренний рынок как основа индустриализации, в бразильском случае оказалась вне повестки дня, поскольку препятствующие такому сценарию силы обладают невероятной властью. Но это не означает, что социальных условий для перераспределения более не существует: 4 млн семей могли бы оказаться в выигрыше, если бы INCRA удалось перераспределить земли 66 тыс. агрохолдингов, в которых, по оценкам этой организации, 175 млн га используются непродуктивно. Даже если у правительства отсутствует аналогичный взгляд на эти вещи, все равно, утверждает Стедиль, «народная земельная реформа» необходима: «Помимо экспроприации больших непродуктивных поместий, необходимо организовать сельскохозяйственное производство по-новому. Мы отстаиваем политику, направленную на производство продуктов питания. Здоровых продуктов питания без химикатов» (Stedile, 2013).

Альтернатива теперешнему состоянию дел состоит в том, чтобы активизировать работу по созданию союзов аграрных движений, что даст рычаги влияния на власть. Актуальность проблемы консолидации ослабленной мощи движений сегодня широко признается их руководством. Нарастающее ощущение, что срочно нужно делать что-то новое, вылилось в организацию общенационального собрания сельских, индейских и аграрных движений в августе 2012 года. Намерение состояло именно в том, чтобы как-то стимулировать создание единого фронта в решении важнейших вопросов, включая и земельную реформу (Encontro, 2012). Другим направлением деятельности определено усиление союзов с городскими рабочими и другими социальными группами городов. Однако, учитывая слабость движения промышленных рабочих в Бразилии в послед-

нее время, политическая сила и даже сама возможность подобных союзов остаются под большим вопросом.

Т. Дженро утверждает, что метод прямого действия имеет исторические ограничения, т. е. применение его связано с ситуацией авторитаризма, в которой прибегать к другим методам затруднительно: «В демократическом государстве более эффективными представляются политическое давление, убеждение, переговоры» (Genro, 2010). Но опыт борьбы за осуществление земельной реформы показывает, что эффективность именно давления, убеждения и переговоров вызывает сомнения, поскольку формируемые ПТ правительства сами же заблокировали возможность содержательного диалога, вручив ключевые аспекты текущей политики, связанные с вопросами структурного реформирования, оппонентам земельной реформы. Это привело к росту напряженности внутри сельских движений. Критики, в том числе и внутри MST, пытаются анализировать стратегию и перспективы движений. Общий вывод таков, что сельским движениям в целом не удалось реализовать эффективную стратегию, и в результате они оказались в оборонительной позиции.

Теперь им приходится переосмысливать свое стратегическое направление в ситуации, когда ПТ существенно ослаблена, а новое правительство отвергает земельную реформу и, опираясь на поддержку со стороны Сельского блока (Ruralist Bloc), продолжает придерживаться тактики, когда борьба за землю выводится за рамки закона. Однако, следуя упомянутой выше логике Дженро (Genro, 2010), нет ничего невероятного в том, что одним из факторов восстановления влияния аграрных движений и их способности к сплочению может стать авторитаризм правительства Темера, при котором демократические возможности и альтернативы социально-экономической политики пресекаются.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что факторы, связанные с самими сельскими движениями (к примеру, как организовано и каким образом мотивируется сельское население) и с многообразным взаимодействием этих движений с правительствами ПТ, не исчерпывают причин, по которым происходит резкое падение силы и мощи движений. Внешние социальные и экономические факторы, среди которых следует упомянуть весьма негативное пропагандистское освещение мобилизационной стратегии движений, также сыграли в этом не последнюю роль. Сельские социальные движения приспосабливаются ко всем этим меняющимся условиям игры с большим трудом. Сегодня уже больше не стоит вопрос о том, какими способами нужно поддерживать непростые взаимоотношения с партией и сформированными ею правительствами, которые, основываясь на широких политических альянсах, декларировали слишком многообразные цели и задачи. Вопрос, что же делать теперь — когда время сформированных ПТ правительств ушло в прошлое.

Перевод с анг. В.В. Бабашкина

Библиография

Aquino J.R., Schneider S. (2015) O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avancos, contradicoes e desafios para o future. C. Grisa, S Shneider (Eds.), *Politicas publicas de desenvolvimento rural no Brasil,* Porto Alegre: UFGRS, pp. 53-81.

Baletti B. (2014) Saving the Amazon? Sustainable soy and the new extractivism. *Environment and Planning A*, vol. 46, pp. 5-25.

Boito A. Jr. (2015) *A crise brasileira*, Joao Pessoa: (unpublished) UFPB.

Boito A.Jr., Berringer T. (2014) Social classes, neo-developmentalism, and Brazilian foreign policy under presidents Lula and Dilma. *Latin American Perspectives*, vol. 41, pp. 94-109.

Borras S.Jr., Hall R., Scoones I., White B., Wolford W. (2011) Towards a better understanding of global land grabbing: An editorial introduction. *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no 2, pp. 209-216.

Branford S. (2010) Lidando com governos: o MST e as administracoes de Cardoso e Lula. M. Carter (Ed.), *Combatendo a desigualdade social — o MST e a reforma agrarian no Brasil*, Sao Paulo: Ediora UNESP, pp. 409-431.

Carter M. (2010) Landless rural workers movement and democracy in Brazil. *Latin America Research Review*, no 45 (special issue), pp. 186-217.

Carvalho G. (2013) Politica agrarian federal criou “favelas rurais” diz ministro. Folha de Sao Paulo, February, 9, http://www1.folha.uol.com.br/poder/1228574-politica-agraria-federal-criou-favelas-ruralis-diz-ministro.shtml

CPT (Comissao Pastoral da Terra) (2015) *Conflitos no Campo — Brasil 2014*, Goiania: CPT nacional.

Deere C.D., Medeiros L.S. (2008) Agrarian reform and poverty reduction: Lessons from Brazil. A.H. Akram-Lodhi, S.M. Borras, Jr. Kay, C. Kay (Eds.), *Land, poverty and livelihoods in an era of globalization: Perspectives from developing and transition countries,* London: Routledge, pp. 80-118.

Delgado G.C. (2013) Economia do agronegocio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. *Revista Reforma Agraria*, Brasilia: ABRA. Special edition, pp. 61-71.

Delgado N.G. (2010) O papel do rural no desenvolvimento nacional: Da modernizacao conservadora dos anos 1970 ao governo Lula. Ministerio do Desenvolvimento Agrario. *Brasil rural em debate*, CONDRAF/MDA: Brasilia, pp. 28-78

Encontro (Encontro Unitario dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, Povos do Campo, das Aguas e das Florestas) (2012) Declaracao final. Brasilia. http://www.encontrounitario.wordpress.com/2012/08/22/declaracao-do-encontro-nacional-unitario-dos-trabalhadores-e-trabalhadoras-e-povos-do-campo-das-aguas-e-das-florestas/

Fernandes B.M. (2015) Reforma agraria no Brasil, para alem de um projeto: Uma luta permanente. M.A. Mitidiero, Jr. M.F. Garcia, P.C.G. Viana (Eds.). *A questao agrarian no seculo XXI: Escalas, dinamicas e conflitos territoriais,* Sao Paulo: Outras Exspressoes, pp. 154-179.

FNRA (Forum Naciconal pela Reforma Agraria e Justica no Campo) (2003) *Carta da Terra: Em defense da reforma agrarian e da agricultura familiar*. Brasilia. http://www.rebelion.org/hemeroteca/brasil/030603terra.htmFNRA

Foweraker J. (2001) Grassroots movements and political activism in Latin America: A critical comparison of Chile and Brazil. *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, no 4, pp. 839-865.

Frayssinet F. (2011) Q & a: Investing in the fight against hunger brings extraordinary returns. *Interpress Service*, December 8. Reviewed June, 15, 2016 from http://www.ipsnews.net/2011/12qa-investing-in-the-fight-against-hunger-brings-extraordinary-returns/

Genro T. (2004) *Esquerda em Processo,* Petropolis: Vozes.

Genro T. (2010) Tarso elogia mudanca de estrategia do MST. Etado de Sao Paulo, January, 27. http://www.estadao.com.br/noticias/nacional.tarso-elogia-mudanca-de-estrategia-do-mst.502535.0.htm

Gohn M.G. (2010) Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista brasileira de educacao,* vol. 16, no 47, pp. 333-513.

Gonsalves C.A.Jr., Dutra R.L., Lopes R.L., Rodrigues R.L. (2014) O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: Uma analise de unsumo produto. Ambiente Construido, Porto Alegre 14 (1), pp. 177-189. http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/view/42612/28757

Grisa C., Porto S.I. (2015) Dez anos de PAA: As contribucoes e os desafios para o desenvolvimento rural. C. Grisa, S. Shneider (Eds.), *Politicas publicas de desenvolvimento rural no Brasil,* Porto Alegre: UFGRS, pp. 155-180

Hackbart R. (2006) INCRA buscara qualidade para assentamentos. *Agencia Brasil*, January, 31. http://www.memoria.ebs.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-01-31/incra-buscara-qualidade-para-assentamentos-diz-hackbart

Hall A. (2008) Brazil's *Bolsa Familia*: A double-edged sword? *Development and Change*, vol. 39, no 5, pp. 808-809.

Hecht S.B. (2005) Soybeans, development and conservation on the Amazon frontier. *Development and Change*, vol. 36, no 2, pp. 375-404.

IBGE (Instituo Brasileiro de Geografia e Estatistica) (2009) *Censo Agripecuario 2006.* Rio de Janeiro: IBGE. ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/brasil_2006

ILO/OECD (2011) G20 country policy briefs: Brazil. Paris. http://www.oecd.org/els/48723896.pdfSeptember

INCRA (Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agraria) (2009). *II Plano Nacional de Reforma Agraria: Paz, producao e qualidade de vida no meio rural,* Brasilia: MDA.

INCRA (Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agraria) (2014) Assentamentos de trabalhadores ruralis (official data), Brasilia: Diretoria de Obtencao de Terras (DT), INCRA. http://www.incra.gov.br/sites/defaul/files/up-loads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/familias_assentadas_serie_historica_incra_mar2014.pdf

Kingston P. (2012) Brazil's reliance on commodity exports threatens its medium — long-term growth prospects. *Americas Quarterly*, summer. http://www.americasquarterly.org/kingstone

Levy C. (2012) Social movements and political parties in Brazil: Expanding democracy, the "struggle for the possible" and the reproduction of power structures. *Globalisations*, vol. 9, no 6, pp. 783-798.

Martins J.S. (1994) *O poder do atraso: Ensaiosde sociologia da historia lenta,* Sao Paulo: Hucitec.

Martins J.S. (1997) A questao agrarian brasileira e o papel do MST. J.P. Stedile (Ed.) *A reforma agraria e a luta do MST*, Petropolis: Vozes, pp. 11-30.

Martins J.S. (2002) Representing the peasantry? Struggles for/about land in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, vol. 29, no 3-4, pp. 300-335.

Mattei L. (2005) *Impactos do Pronaf: Analise de indicators*, Brasilia: Ministerio do Desenvolvimento Agrario, MDA/NEAD.

Mattei L. (2012) A reforma agraria brasileira: evolucao do numero de familias assentadas no periodo pos-democratizacao do pais. *Etudos Sociedade e Agricultura*, vol. 20, no 1, pp. 301-325.

MDA (Ministerio do Desenvolvimento Agrario) (2015) PRONAF 2014/2015 fechacom R$ 23?9 bilhoes contatados para custeio e investimento na agricultura familiar. Brasilia. http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/prinaf-29142015-fecha-com-r-239-bilhoes-contratados-para-custeio-e-investimento-na

Meszaros G. (2010) O MST e o estado de direito no Brasil. M. Carter (Ed.), *Combatendo a desigualdade social — o MST e a reforma agrarian no Brasil*, Sao Paulo: Ediora UNESP, pp. 433-459

Meszaros G. (2013) *Social movements, law and the politics of land reform: Lessons from Brazil,* Abingdon: Routledge.

Ministerio do Planejamento (2015) Sobre o PAC. Brasilia. http://www.pacgov.br/sobre-o-pac

NERA (Nucleo de Estudos, Pesqusas e Projetas de Reforma Agraria). (2012) *Banco de dados da luta pela terra: Relatorio Dataluta Brasil 2011*. Presidente Prudente, Sao Paulo: FCT-UNESP, October.

Neri M.C. (2011) The decade of falling income inequality and formal employment generation in Brazil. *Tackling inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The role of labour market and social policies,* Paris: Publishing, pp. 57-107. http://www.keepeek.com/Diginal-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/tackling-inequalities-in-brazil-china-india-and-south-africa-2010_9789264088368-enOECD

Neri M.C., Melo L.C.C., Monte S.R.S. (2012) *Superacao da pobreza e a nava classe media no campo,* Rio de Janeiro: Edit. FGV.

O Globo (2016) *Temer acena com agrados para a bancada ruralista, setor anti-Dilma*, Rio de Janeiro: Agencia O Globo, July 12.

Petras J. (2008) Social movements and alliance-building in Latin America. *Journal of Peasant Studies*, vol. 35, no 3, pp. 475-528.

Petras J., Veltmeyer H. (2001) Are Latin American peasant movements still a force for change? Some new paradigms revisited. *Journal of Peasant Studies*, vol. 28, no 2, pp. 83-118.

Porto-Goncalves C.W., Cuin D.P. (2014) Geografia dos conflitos por terra no Brasil: Expropriacao, violencia e r-existencia. *Conflitos no campo — Brasil 2013,* Goiania: CPT nacional, pp. 18-26

PT (Partido dos Trabalhadores) (1989) Programa agrario: 6 Encontro Nacional. http://www.fra.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-istoria/documentos-historicos/programas-de-governo-pt

Sader E. (2003) *A vinganca da historia,* Sao Paulo: Boitempo.

Sauer S. (2009) Market-led agrarian reform in Brazil: The costs of an illusory future. *Progress in Development Studies*, vol. 9, no 2, pp.127-140.

Sauer S. (2010) *Terra e modernidade: A reinvencao do campo brasileiro,* Sao Paulo: Expressao Popular.

Sauer S. (2017) Rural Brazil during the Lula administrations: Agreements with agribusiness and disputes in agrarian policy. Latin American Perspectives. http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/094582X16685176

Sauer S., Franca F.C. (2012) Codigo Florestal, funcao socioambiental da terra e sobiranea alimentar. *Caderno CRN*, Salvador, vol. 25, no 65, pp. 285-307.

Sauer S., Leite S.P. (2012) Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no 3-4, pp. 873-898.

Sauer S., Souza M.R. (2014) Estado democratico de direito e movimentos sociais: Criminalizacao e legitimidade do MST. Maniglia (Ed.). *50 anos do Estatuto da Terra: 25 anos de direito agrario na UNESP*, Sao Paulo: Cultura Academica, pp. 595-630

Silva L.I. Lula da (2002) *Carta ao povo brasileiro*, Sao Paulo, July 22.

Stedile J.P. (2013) Reforma agrarian esta travada. *Stedile AO 247*, February, 4. http://www.brasil247.com/pt/brasil/92605/

Stedile J.P., Fernandes B.M. (1999) *Brava gente: A trajetoria do MST e a luta pela terra no Brasil,* Sao Paulo: Fundacao Perseu Abramo.

Valor Economico (2015) Exportacoes do agronegocio brasileiro tiveram queda de 3,2% em 2014. January, 11. http://www.valor.com.br/agro/3854660/exportacoes-do-agronegocio-brasileiro-tiveram-queda-de-32-em-2014

Vergara-Camus L. (2009) The MST and the EZLN's struggle for land: new forms of peasant rebellions. *Journal of Agrarian Change*, vol. 9, no 3, pp. 365-391.

Vergara-Camus L. (2013) Rural social movements in Latin America: In the eye of the storm. *Journal of Agrarian Change*, vol. 13, no 4, pp. 590-606.

Wogart J.P. (2010) Global booms and busts: How is Brazil's middle class faring? *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 30, no 3, pp. 381-400.

Land struggle in Brazil under the Workers' Party governments

Sérgio Sauer, PhD (Sociology), Professor, University of Brasilia (UnB). 70.847-080 SQN 406, Bl. H, Apt. 305, Brasilia/DF, Brazil. Email: sauer@unb.br; sauer.sergio@gmail.com

George A. Meszaros, PhD (Sociology), Professor, University of Warwick, School of Law, Coventry CV4 7AL, United Kingdom. E-mail: G.A.Meszaros@warwick.ac.uk

The article considers the state agrarian policy during the presidency of Lula da Silva (2003–2010) and Dilma Rousseff (2011–2016). This policy was controversial: on the one hand, the Workers' Party has always supported land reforms and social movements in the agrarian sphere, but, on the other hand, it began to make political and electoral alliances with large agribusiness. Therefore, more than a decade of generally progressive activities determined only insignificant changes in the implementation of key government programs. In some cases, there were even outright failures such as attempts to expand land expropriation to provide landless family farms with land. The political cycle ended with the collapse of electoral alliances and with the impeachment of Rousseff in 2016, which proved political and tactical failures of the Workers' Party. The article considers government decisions, historical causes of land conflicts, struggles for land and territory, challenges in mobilizing supporters in this struggles. The authors emphasize the content of political discussions (especially under the criminalization of social movements which makes them illegal), economic disputes about the role of agribusiness, and the fierce struggle for land and territorial rights under the progressive governments of the Workers' Party.

Keywords: Brazil, Workers' Party, agrarian reform, rural poverty, social movements, agribusiness