

O QUE TEVE DE REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA?¹

WHAT WAS THERE OF LAND REFORM IN LULA'S GOVERNMENT?

Rafael de Oliveira Coelho dos Santos

Pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA)

Geógrafo/Faculdade de Ciências e Tecnologia - FCT/UNESP - Presidente Prudente

rafa_coelho7@hotmail.com

Resumo

Compreender as transformações territoriais é elemento importante para o conhecimento geográfico, sobretudo quando relacionadas a questões estruturais como a questão agrária. Neste sentido, a obtenção de terras para a reforma agrária nos possibilita compreender parte destas transformações, representadas pela territorialização da agricultura camponesa nos assentamentos rurais, que são resultados concretos da luta pela terra que impulsionam as políticas de reforma agrária em nosso país. A renovação da estrutura fundiária é fundamental na conceitualização da reforma agrária, que prevê também avanços econômicos, sociais, políticos, ambientais, etc. Classificado como país com um dos índices de concentração de terra mais elevados do mundo, o governo brasileiro procura fundamentar suas ações de modo a ter nas desapropriações de terra o caráter principal da reforma agrária. No entanto, novas políticas vêm sendo utilizadas gradualmente na obtenção dos assentamentos rurais, em um processo que Fernandes (2010) chamou de reconceitualização da reforma agrária. Buscamos com este estudo entender melhor a obtenção de terras para a reforma agrária e suas implicações no território brasileiro, a fim de compreendê-lo em suas multiplicidades.

Palavras-chave: Assentamentos rurais. Políticas de obtenção. Reforma agrária. Estrutura fundiária. Território.

Abstract

Understanding the territorial transformations is important to the geographic knowledge, especially when it is related to structural questions as agrarian one. In this way, the land acquisition to agrarian reform enables us to understand some of these transformations, represented by territorialization of landless workers in rural settlements, that are concrete results of the struggle for land that boost the policies of agrarian reform in our country. The renewal of the agrarian structure is fundamental to the concept of land reform and also provides that advances social, political, cultural, economic, etc. Classified as a country with rates of the highest land concentration in the world, Brazilian government attempts to base his actions to take in the expropriation of land the main character of the land reform. However, new policies have been gradually used to obtaining the rural settlements, in a process that Fernandes (2010) called the reconceptualization of land reform. The aimed of this present study is to understand better the land reform acquisition and its implications in the Brazilian territory, in order to understand it in their multiplicity.

Keywords: Rural settlement. Procurement policies. Land reform. Land ownership. Territory.

Introdução

As políticas de reforma agrária, quando adotadas pelo Estado brasileiro, funcionam de acordo com as concepções de cada governo no enfrentamento da questão agrária, e principalmente com a intensidade da luta pela terra. Enfrentar essa questão não implica somente em propor políticas de desenvolvimento para os territórios rurais, implica em enfrentar o latifúndio e o agronegócio, em todas as suas dimensões, como os maiores responsáveis pela concentração da propriedade da terra e precarização do trabalho e vida no campo. Implica em garantir que a agricultura camponesa tenha seu espaço de produção e sustento, com condições para tal, tenha seu território valorizado e protegido, o que refletirá na redução dos conflitos. Enfrentar a questão agrária significa propor e concretizar novas formas de uso e ocupação da terra e do território.

Reformando a reforma agrária

Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 criou-se a expectativa por avanços significativos em favor das populações rurais excluídas do processo produtivo no campo, e por subsídios para que a agricultura camponesa pudesse avançar com suas atividades agrícolas. O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de outubro de 2003 renovou as esperanças entre os movimentos de luta pela terra e os apoiadores da reforma agrária. O plano previa democratizar o acesso a terra e fortalecer expressivamente a agricultura familiar e camponesa, nas bases do desenvolvimento territorial sustentável, em um modelo agrícola que contemplasse as especificidades e demandas de cada região. O avanço na criação de novos projetos de assentamento, como o Projeto de Assentamento Agro-florestal (PAF) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), serve como exemplo. Outra característica importante do documento foi o compromisso de proporcionar segurança fundiária às famílias que já desenvolvem suas atividades agrícolas, regularizando a situação de posseiros e populações tradicionais em áreas de até 100 hectares, e a destinação de terras públicas aos projetos de reforma agrária. (II PNRA, 2003).

Portanto, de modo parecido com o ocorrido em 1985, no contexto de redemocratização do país e elaboração do I PNRA, os movimentos consideravam que este seria um governo comprometido em resolver os problemas do campo, realizando a reforma agrária. Fernandes (2008) ilustra bem este início de mandato neste contexto:

A primeira gestão do governo Lula começou com uma grande esperança pela realização da reforma agrária. Os movimentos camponeses realizaram o maior número de ocupações de terras e de família da história da luta pela terra no Brasil. Ao contrário da segunda gestão do governo FHC, que criminalizou as ocupações, o governo Lula sempre dialogou com os movimentos camponeses (FERNANDES, 2008, p.8).

O diálogo entre o governo federal e os movimentos socioterritoriais avançou significativamente com a posse de Lula, como exposto por Fernandes (2008). Durante os oito anos de mandato de Lula novos programas foram criados para que as políticas públicas voltadas à estrutura agrária do Brasil obtivessem êxito nas esferas: econômica, política, social e ambiental. Programas como o PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária foram ampliados e em janeiro de 2010 entrou em vigor a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Os avanços obtidos no período vêm principalmente da ampliação do acesso a crédito, alimentação, infra-estrutura e moradia, como exposto em publicação especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de dezembro de 2010.

Contudo, o apoio de Lula ao agronegócio foi mais expressivo. Este avançou nas terras agricultáveis do país deslocando a fronteira agrícola e solidificando um modelo de desenvolvimento baseado na monocultura, na produção de *comodities*, nas grandes extensões de terra, nas práticas predatórias dos recursos naturais, na reprodução ampliada do capital no campo. O agronegócio se torna cada vez mais atividade de grandes corporações e empresas nacionais e estrangeiras, de diversos setores, atraídas por condições favoráveis propiciadas pelo governo através de elevados subsídios agrícolas. Diante do debate em torno da diversificação e/ou substituição da matriz energética em função das mudanças climáticas, o grande capital encontrou o caminho aberto para investir com força na produção dos chamados agrocombustíveis, sempre com incentivos do Estado, embasado no discurso de Soberania Energética. Assim sendo, os territórios camponeses se viram constantemente ameaçados diante da voracidade do capital no campo, que se utiliza de diversos dispositivos para aumentar a produção. Como se não bastasse, se beneficiam até da isenção de alguns impostos. Este processo é bem colocado por Frei Betto em artigo² publicado em novembro de 2005:

O grosso da produção agropecuária do país depende das pequenas e médias propriedades. No entanto, o maior volume de crédito ainda é absorvido pelas grandes propriedades. Os produtos de exportação são isentos de ICMS na produção, na comercialização e na importação de insumos agrícolas. Eis a prova de como o Estado brasileiro e, a reboque, o governo, ainda são reféns do grande capital (BETTO, 2005).

Em entrevista³ cedida ao site “vi o mundo” no dia 20 de fevereiro, Raquel Rigotto, professora e pesquisadora do Departamento de Saúde Comunitária da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará, e Coordenadora do Núcleo Tramas - Trabalho, Meio Ambiente e Saúde, contesta este modelo de desenvolvimento. Baseada em estudos que comprovam o quanto a atividade agrária agride a biodiversidade, em diversas escalas, como na contaminação dos mananciais pelos agrotóxicos e nos problemas relativos ao solo, Raquel explica de onde veio a força do setor nos últimos anos:

“O governo Lula teve um papel muito importante na expansão do agronegócio no Brasil. Para dar dados bem sintéticos, o financiamento que o governo disponibilizou para o agronegócio anualmente foi em torno de 100 bilhões de reais e para a agricultura familiar foi em torno de 16 bilhões de reais. Então há um desnível muito grande”.

Fica claro que esta disputa territorial por distintos modelos de desenvolvimento para o campo tem se dado de maneira desigual, o que afeta a sociedade como um todo quando se aumenta a distância em relação à consolidação de um modelo baseado na agricultura sustentável, na produção de alimentos saudáveis que priorize as demandas internas, nos princípios de Soberania Alimentar. Este processo é bem colocado por Thomaz Jr. (2007), quando diz:

Diante do privilegiamento das grandes estruturas produtivas, de processamento e comercialização agroalimentar estamos assistindo o desmonte da estrutura familiar e camponesa e seu conseqüente desenraizamento da terra em escala crescente. Então, a Soberania Alimentar, quando focada desde o ponto de vista dos trabalhadores, ou da classe trabalhadora, nos revela a total ausência de políticas públicas e de estratégias de governo que priorizem a ampliação do universo de consumidores, apoiada na produção camponesa de produtos de ciclo curto para o mercado interno, e de fomentos de políticas de reforma agrária (THOMAZ JR., 2007, p. 13).

Esta realidade de expansão do capital no campo brasileiro, caracterizada muitas vezes pela expulsão de camponeses da terra, também intensifica os conflitos gerados na luta pela terra. Este processo acaba por territorializar e reterritorializar parte das famílias

sem terra organizadas nos movimentos socioterritoriais, ou seja, recria o campesinato. É a contradição que acompanha a expansão do capital no campo (SANTOS, 2010).

Neste sentido, é importante entendermos de que modo são obtidos os territórios da reforma agrária, verificando se há ou não o enfrentamento do governo aos problemas fundiários. Se levarmos em conta o modo como o governo trabalhou na obtenção de terras para reforma agrária colocamos em questão a essência do processo reformista, que prevê desconcentrar e democratizar a estrutura fundiária, e o próprio conceito de reforma agrária, como exposto por SILVA (2010):

A reforma agrária é um conjunto de políticas públicas que visam resolver a questão agrária. As ações de reforma agrária servem para **desconcentrar** e **democratizar** a estrutura fundiária, gerar ocupação e renda, ampliar o espectro produtivo e de serviços no meio rural, interiorizar os serviços públicos básicos e essenciais, dinamizar a economia local e promover a justiça social (SILVA, 2010, p. 1). (grifo meu)

Como dissemos, no mandato de Lula o país avançou em pontos importantes como a ampliação do espectro produtivo e de serviços básicos e essenciais no meio rural, elementos importantes para dar corpo à reforma agrária. As críticas à Lula vieram com a divulgação dos resultados anuais de trabalho do governo na implantação dos assentamentos. Para entendermos, é preciso dizer que o II PNRA apresentava 11 metas a serem cumpridas até o final do Primeiro Mandato em 2006. Dentre estas metas estavam a regularização fundiária, prevendo beneficiar 500 mil famílias (meta 2), e a Reforma Agrária de Mercado, que previa atingir a meta de 150 mil famílias (meta 3).

As políticas de incorporação de terras para reforma agrária suscitam visões distintas a respeito do sentido da reforma, seus propósitos, seu conceito. Alguns estudiosos consideram que a regularização de áreas já ocupadas por posseiros, comunidades tradicionais, ribeirinhas, dentre outras, não pode ser considerado como parte de um processo reformista, pois não desconcentra a estrutura fundiária por meio de desapropriações, então a “reforma” propriamente dita não acontece. Todavia, há os que afirmam que por mais que não atinja a estrutura fundiária concentradora, a regularização garante segurança à grande parcela de pequenos agricultores, recorrentemente envolvidos em conflitos com grileiros e outros sujeitos do capital, além de permitir o acesso às políticas de crédito e subsídios dos programas do governo para o desenvolvimento territorial rural.

Outra política de incorporação é o reconhecimento de terras, quando projetos de assentamentos obtidos por estados e municípios são reconhecidos pelo INCRA e relacionados no Sistema de Informações e Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), para que as famílias possam acessar os programas de crédito e assistência do Governo Federal, como o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar. Oliveira (2006) explica que se trata de reordenação fundiária, pois além de projetos antigos, muitas vezes são substituídas famílias desistentes do lote por novas famílias. O reassentamento de famílias com direitos adquiridos em decorrência de grandes obras de barragens e linhas de transmissão de energia realizadas pelo Estado e/ou empresas concessionárias privadas são também incorporados aos números oficiais da reforma agrária.

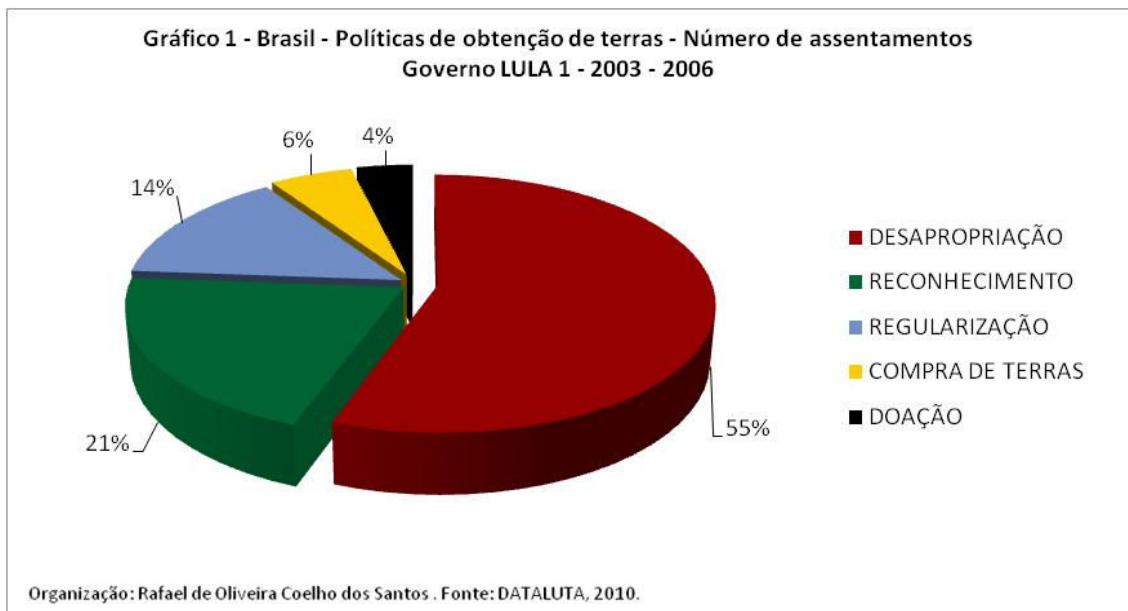
Estas políticas são de fato importantes, contanto que sejam cumpridas as metas de assentamento de **novas famílias**, e segundo Oliveira (2006), este processo vem fundamentalmente das desapropriações, da compra de terras pelo INCRA para criação de assentamentos, como também do assentamento em terras públicas, que o autor considera colonização. A meta 1 era de 400 mil novas famílias (II PNRA, 2003). As críticas ao governo se referem à atitude de contabilizar as famílias beneficiadas pelas políticas de incorporação como parte alcançada da meta 1, como expõe Oliveira (2006):

Quando o INCRA faz o reconhecimento de assentamento antigo, ou de posses, ou de reassentamento de atingidos por barragens, ou de famílias que “compram” ou não vagas de famílias já assentadas, “tecnicamente para o Cadastro do INCRA” elas entram através das RBs⁴ homologadas. Dessa forma, a rotina técnica contém um equívoco conceitual propositado que visa reunir em uma mesma classificação, assentamentos que são conceitualmente diferenciados (OLIVEIRA, 2006, p. 12).

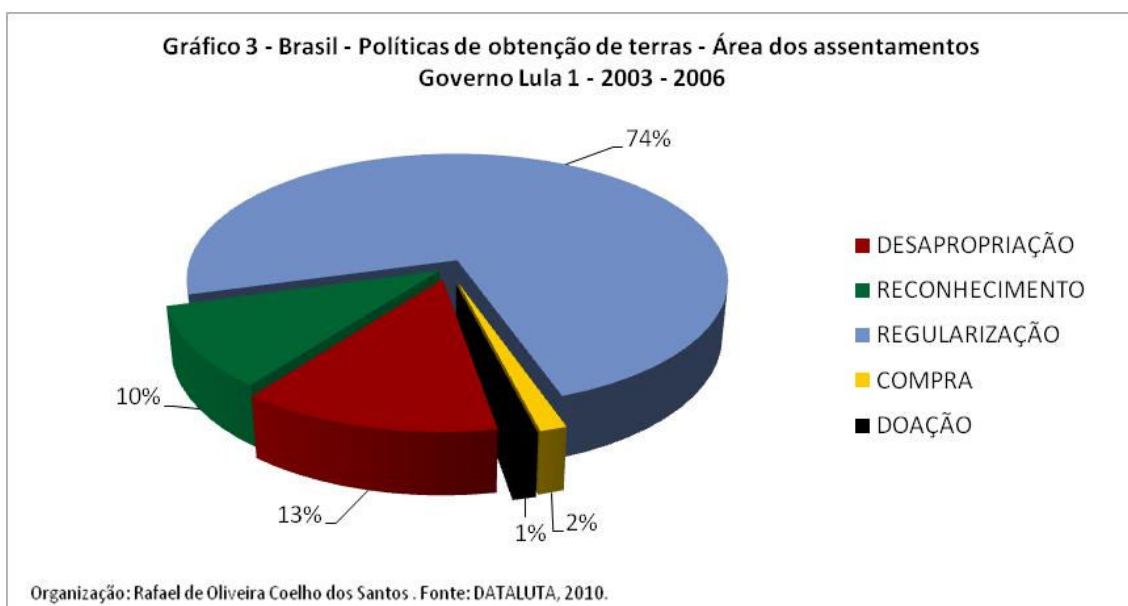
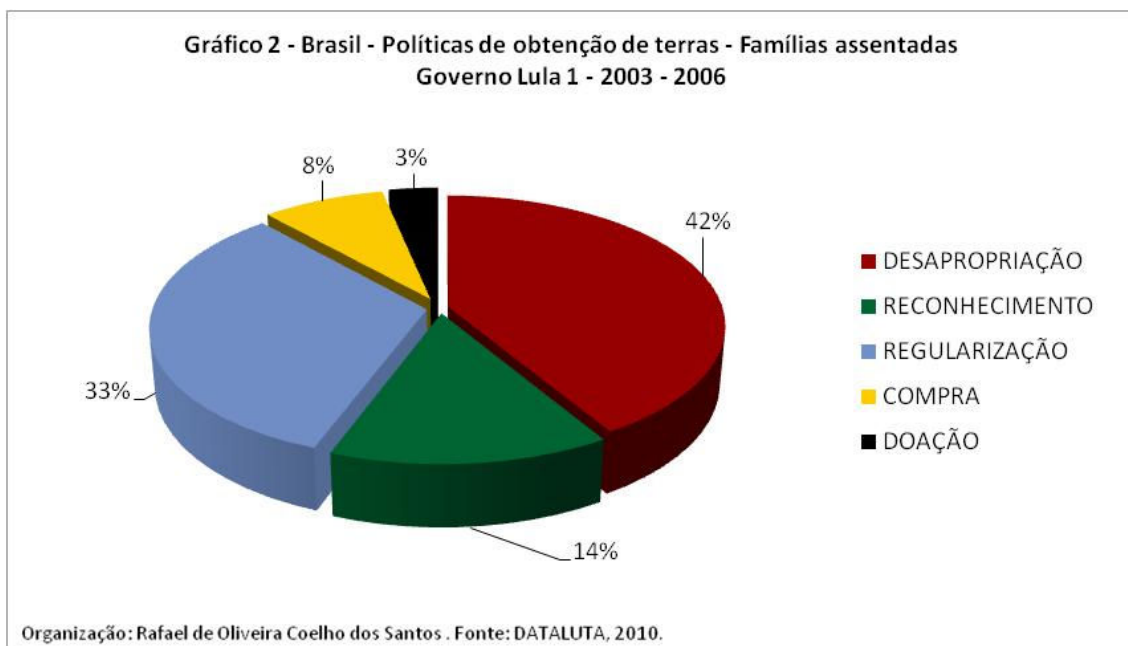
Seguindo o raciocínio de Oliveira (2006), de acordo com os dados do banco de dados da Luta pela Terra (DATALUTA) o primeiro mandato de Lula realizou 21% da meta 1, assentando 85.026 novas famílias, e 11% da meta 2, regularizando a situação de 55.944 famílias.

O gráfico 1 que leva em conta o número de assentamentos implantados, aponta as áreas desapropriadas como predominantes na implantação dos assentamentos no primeiro mandato, porém com menos influência que no governo anterior. Observamos também o crescimento do reconhecimento de terras e das políticas de regularização. A

compra de terras também cresceu, acompanhada da doação, que teve no primeiro mandato de Lula sua maior representação nas áreas destinadas à reforma agrária.

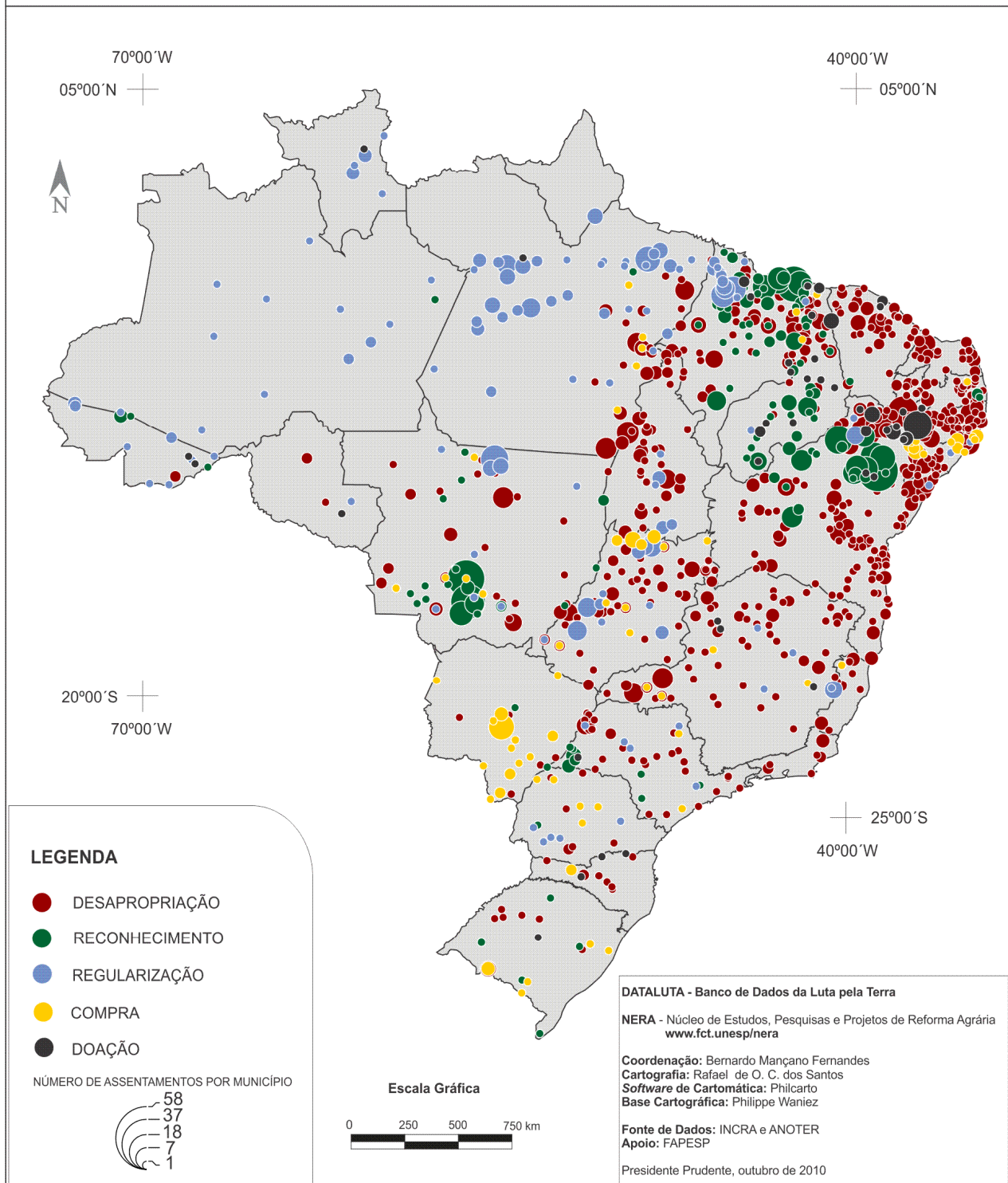


Os gráficos 2 e 3 apontam o aumento de influência das políticas de regularização na territorialização das famílias e na área dos assentamentos, saltando de 14% dos assentamentos implantados para 33% e 74% respectivamente. As desapropriações ainda representam maior número de famílias assentadas no período, porém somam apenas 13% da área dos assentamentos.



O mapa 1 exemplifica nossas análises a respeito da obtenção de terras no primeiro mandato de Lula, de acordo com as políticas. As políticas de regularização e reconhecimento de assentamentos antigos são expressivas, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, o que significa aumento do número de famílias assentadas divulgado pelo governo. O Nordeste foi a região em que o governo Lula mais desapropriou, com 59% do total. A compra de terras foi utilizada de modo predominante no centro-sul, com 66% e a doação no Nordeste, com 64%.

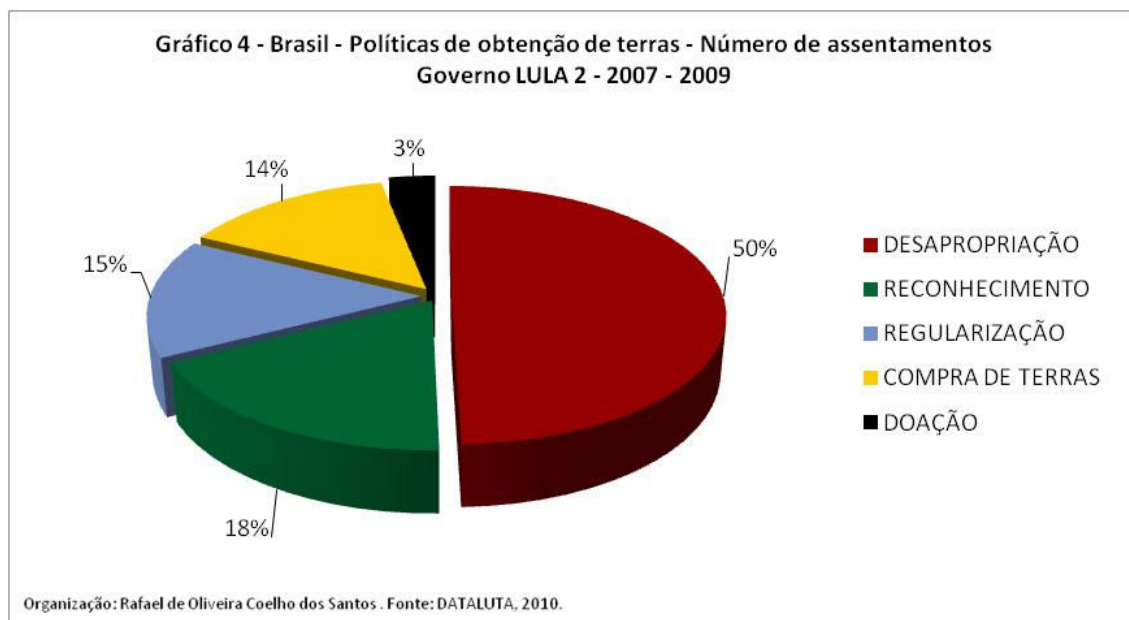
Mapa 1 - Brasil - Políticas de Obtenção Governo LULA/1 - 2003 - 2006



O segundo mandato de Lula vem confirmar a tendência do que Fernandes (2010) denominou de “reconceitualização da reforma agrária”, ou seja, o governo se utiliza cada vez mais de políticas de incorporação na obtenção de terras, enfrentando menos o latifúndio e o agronegócio com as desapropriações. Nem mesmo o índice de produtividade calculado na década de 70, que varia de acordo com as especificidades regionais, foi atualizado, o que ratifica estas afirmações. Sobre esta postura política do governo Lula no enfrentamento da questão agrária com a implantação dos assentamentos, Fernandes (2008) explica que:

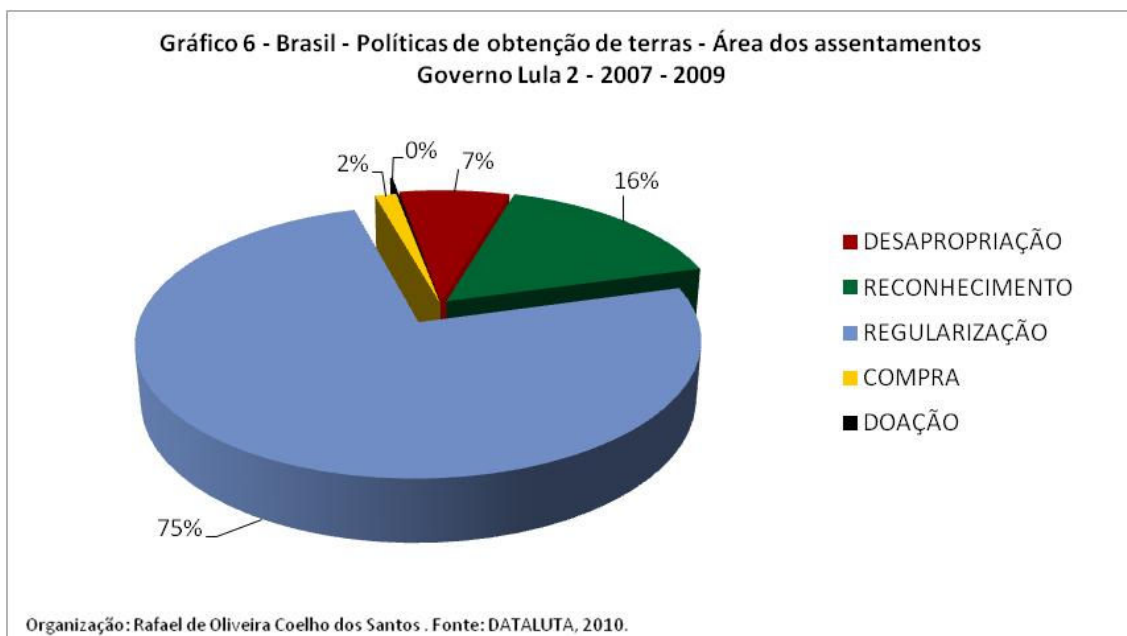
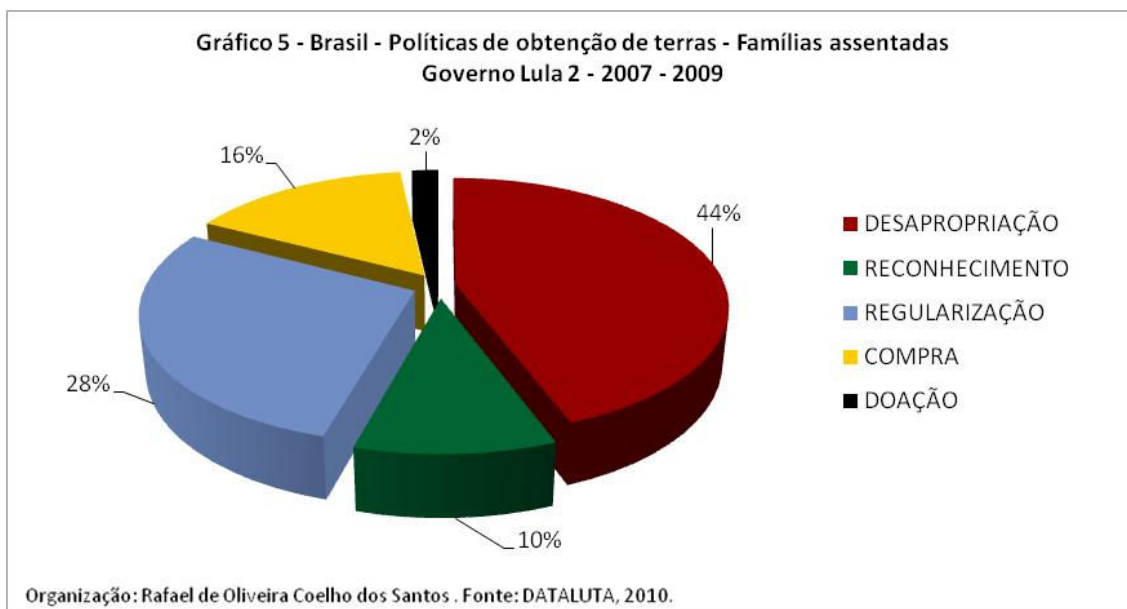
De forma velada, o governo Lula não desapropria terras nas regiões de interesses das corporações para garantir o apoio político do agronegócio. Mesmo em regiões de terras declaradamente griladas, ou seja, terras públicas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensamente no sentido de desapropriar as terras (FERNANDES, 2008, p. 8).

No gráfico 4 é possível notar a queda nas desapropriações, e o aumento das outras políticas, com destaque para compra de terras que aumentou significativamente. Esta política surgiu como alternativa a demora nos processos de desapropriação, visando equacionar conflitos que demandam rápida ação do governo.



Nos gráficos 5 e 6, verificamos que as desapropriações perdem força tanto no número de famílias assentadas quanto na área dos assentamentos, com 44% e 7%

respectivamente. A compra de terras foi bastante utilizada no segundo mandato de Lula, mas principalmente a regularização fundiária teve influência significativa no número de famílias e na área dos projetos, com 28% e 75% respectivamente.

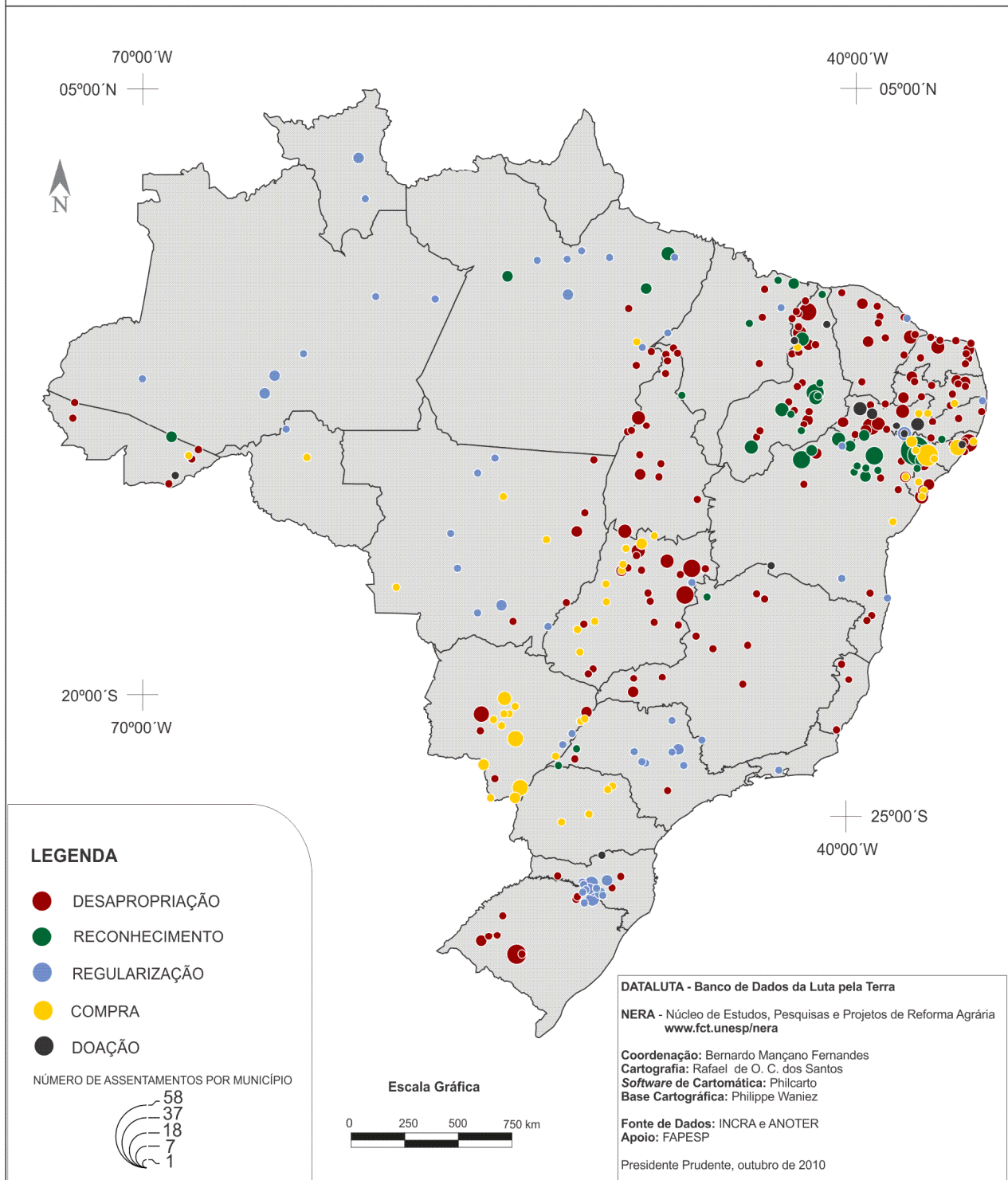


O segundo mandato de Lula foi marcado pela diminuição significativa da implantação dos assentamentos, no entanto, ressaltamos que nossas análises vão até

2009, ou seja, teria que entrar mais um ano para completar o período, e que utilizamos a data de obtenção das áreas, que expressa o que realmente foi feito no período. A data de criação pode acontecer apenas no governo sucessor, e o assentamento novamente contabilizado, como boa parte dos governos praticam. Ressaltamos, baseados em hipóteses, que mesmo com as eleições o ano de 2010 não irá aumentar em grande soma os números da reforma agrária.

O mapa 2 trata do segundo mandato de Lula. O reconhecimento de terras foi expressivo na região Nordeste, que concentrou também mais da metade das áreas desapropriadas. Como podemos notar, a compra de terras se dividiu em praticamente duas regiões, Nordeste e Centro-Oeste. As áreas doadas neste período estão 87% no Nordeste. As políticas de regularização foram utilizadas em todas as grandes regiões.

Mapa 2 - Brasil - Políticas de Obtenção Governo LULA/2 - 2007 - 2009



Considerações finais

Reafirmamos que nas políticas de obtenção de terras está a **essência** do processo de alteração da estrutura fundiária, que podemos caracterizar de reformador ou não, procurando fazer leituras de como transformam o território e modificam a estrutura fundiária. Há visões distintas por parte dos intelectuais que estudam a questão agrária no Brasil a respeito das políticas de obtenção dos assentamentos. Alguns consideram apenas a obtenção de novas áreas e o assentamento de novas famílias como reforma agrária. Outros consideram as políticas de incorporação como a regularização e o reconhecimento de terras instrumento importante na defesa do território camponês, incluindo-as como políticas de reforma agrária.

Oliveira (2006) critica a manipulação dos dados no momento de divulgação dos resultados da reforma agrária prevista no II PNRA, onde famílias em assentamentos obtidos por outras políticas que não as de desapropriação são incluídas como novas famílias assentadas:

O debate em torno do número de famílias assentadas nos três anos do governo foi de certo modo dificultado pelo próprio MDA/INCRA, que deixou de divulgar os dados precisos sobre o que é efetivamente Reforma Agrária, ou seja, ações desapropriatórias baseadas na legislação em vigor, de terras improdutivas, portanto, aquelas que não cumprem a função social (OLIVEIRA, 2006, p. 15).

E completa:

Em minha modesta opinião, depois de longa trajetória de pesquisador sobre a questão agrária, só há uma explicação para essa postura: esconder o essencial. E qual é o essencial? Não tenho mais dúvida nenhuma de que o MDA/INCRA, não cumpriu as metas dos assentamentos novos, e isso foi feito intencionalmente, ou seja, não queriam (desde 2003) fazer a reforma agrária e por isso não a fizeram, era a continuidade da **não reforma agrária** (OLIVEIRA, 2006, p. 19).

Já Fernandes (2010) ressalta a importância do crédito fundiário e das políticas de incorporação dizendo:

No debate conceitual, há pesquisadores que só aceitam a desapropriação como política de reforma agrária. Há os que defendem que não temos nenhuma reforma agrária no Brasil, mas somente uma política de assentamentos. Todavia, as relações de compra e venda e de incorporação também ampliam os territórios camponeses no Brasil (FERNANDES, 2010, p.2).

Reiteramos aqui que as políticas de incorporação são realmente importantes na defesa e ampliação do território camponês, com as ações de regularização e reordenação fundiária. Entretanto, novas famílias precisam ter acesso a terra, as famílias acampadas precisam ser assentadas, a renovação da estrutura fundiária precisa avançar.

Em uma visão geral, ao final dos oito anos do governo Lula os números se mostram favoráveis nas esferas econômica e social, e o governo se encerra com um índice de aprovação de quase 80%. No entanto, o campo brasileiro ainda enfrenta sérias contradições geradas pelas consequências de um modelo de desenvolvimento pautado nos interesses do grande capital nacional e estrangeiro, e no latifúndio. A sociedade continua arcando com as dificuldades, e muitas vezes desinteresse do Estado brasileiro em concretizar a reforma agrária.

Notas

¹ Este artigo é resultado de uma discussão realizada no Trabalho de Conclusão do Curso de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, campus de Presidente Prudente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita filho”, com o título “Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009”, sob a orientação do Prof. Dr. Bernardo Mançano Fernandes.

² Ver em: <http://www.terrazul.m2014.net/spip.php?article195>

³ Ver em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/raquel-rigotto-a-heranca-maldita-do-agronegocio.html>

⁴ Registros de Famílias beneficiárias da reforma agrária homologadas.

Referências

BETTO, Frei. **Agronegócio e Agricultura Familiar**. Disponível na internet: <http://www.terrazul.m2014.net/spip.php?article195>. Acesso em Fev/2011.

BRASIL. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. MDA. Brasília, 2003.

FERNANDES, Bernardo M. **O MST e as Reformas Agrárias no Brasil**. OSAL - Observatório Social de America Latina. Debates. Buenos Aires, ano IX, número 24, p. 73-85. 2008.

FERNANDES, Bernardo M. **Reconceitualizando a Reforma Agrária**. Boletim DATALUTA, junho de 2010. Disponível na internet: www.fct.unesp.br/nera

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula**. Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR) - FAO, Porto Alegre - RS, 2006.

SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho. **Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009**. 92 páginas. Monografia (Bacharelado em Geografia). Curso de Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente, 2010

SILVA, Raimundo P. **Reforma Agrária e sua atualidade**. INCRA, São Paulo, 2011.

RIGOTTO, Raquel M. **A herança maldita do agronegócio**: depoimento [20 de fevereiro de 2011] São Paulo: *Site “vi o mundo”*. Entrevista concedida a Manuela Azenha.

THOMAZ JÚNIOR, Antônio. **Trabalho, Reforma Agrária e Soberania Alimentar**: Elementos para recolocar o debate da luta de classes no Brasil. Revista Pegada, Vol. 7, nº 2. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho (CEGET). Presidente Prudente, novembro de 2006.

Artigo recebido em 23/03/2011 e aceito para publicação em 26/07/2011.