

REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA: a construção do II PNRA, conjuntura e resultados

Frednan Bezerra dos Santos¹

Cesar Augustos Labre Lemos de Freitas²

RESUMO

O objetivo do artigo é identificar os fatores que determinam o fracasso do governo Lula em executar seu plano de reforma agrária, apesar do PT historicamente defender a reforma agrária. Defende-se que a conjuntura político-econômica é determinante da dinâmica espacial no campo. Ressalta-se que a agenda da reforma agrária perpassa inevitavelmente por grandes contradições que na esfera política se materializam na luta de classes. Recupera-se o processo de construção do II PNRA à luz da conjuntura e se observa a notável perda de combatividade dos movimentos sociais diante de um governo “amigo”. Conclui-se que no Brasil a reforma agrária, como as demais políticas sociais, não é executada a partir do planejamento governamental, mas, sim, da pressão dos movimentos sociais. Que a controvérsia dos resultados do II PNRA não é novidade, sendo uma constante na história da reforma agrária no Brasil, que somada à inversão de prioridade do governo Lula conduz ao esvaziamento do conceito de reforma agrária como política estruturante de enfrentamento à questão agrária. Do ponto de vista político ideológico a política neoliberal subjugou a reforma agrária transformando de política estrutural à política acessória das políticas econômicas.

Palavras-chave: Questão Agrária, Reforma Agrária, Governo Lula.

LAND REFORM GOVERNMENT LULA: the construction of II PNRA, environment and results

ABSTRACT

The objective of this article is to identify the factors that determine the failure of the Lula government in implementing its agrarian reform plan, despite the historically PT defend agrarian reform. It is argued that the political and economic environment is determining the spatial dynamics in the field. It is noteworthy that the agenda of agrarian reform inevitably permeates major contradictions in the political sphere materializes in the class struggle. Take up the construction process of II PNRA in the light of the situation and observed the remarkable loss of combativeness of social movements in front of a government "friend". We conclude that in Brazil land reform, as other social policies, not run from government planning, but rather the pressure of social movements. The controversy of the results of II PNRA is not new, being a constant in the history of land reform in Brazil, which added to the priority inversion of the Lula government leads to emptying the concept of agrarian reform as a structural policy addressing the land question. Ideological political point of view the neoliberal policy subdues agrarian reform to transform structural policy to the additional policy of economic policies.

Key-words: Agrarian Question, Land Reform, Lula Government.

¹ Bacharel em Ciências Econômicas (2012), mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão – PPGDSE/UFMA (2016). Contato: frednan.santos@yahoo.com.br

² Graduação em Economia pela Pontífice Universidade Católica de Goiás (1992), mestrado em Geografia (2004) e Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás - UFGO (2010). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão. Contato: cesarlabre@bol.com.br

Introdução

Para tratar do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA (2003-2006)³ se entende que a premissa básica para esse estudo é a admitir a existência de uma questão agrária no Brasil, sendo que essa se caracteriza pelos problemas sociais relacionados ao uso a posse e a propriedade da terra, determinados pelo nível de concentração fundiária.

Santos (2015, 2016) demonstra a atualidade da questão agrária a partir da continuidade e intensificação da violência no campo e que a dinâmica do capital no campo e do papel do Estado capitalista permitem nos permite afirmar que a reforma agrária ao ser institucionalizada perdeu seu conteúdo transformador de enfrentamento da questão agrária, se transformando numa política paliativa determinada pela pressão dos movimentos sociais, pela luta dos trabalhadores.

A reforma agrária no Brasil iniciou-se a partir do Estatuto da Terra aprovado no ano de 1964 como primeira lei de reforma agrária federal, porém, durante o período do governo militar (1964-1984) as demandas populares foram inibidas e logo os números da reforma agrária foram insignificantes com a criação de 48 projetos de assentamento numa área total de 13.851.395 hectares.

Mas, a agenda da reforma agrária perpassa inevitavelmente por grandes contradições que na esfera política se materializam na **luta de classes** uma vez **que os objetivos mais imediatos e orgânicos de uma reforma contrariam interesses econômicos de grupos que invariavelmente se encontram no poder**. Pois, a reforma agrária deve consistir na modificando da propriedade da terra entre os sujeitos da questão agrária o que modifica a correlação de forças entre as classes sociais de forma a incentivar as classes oprimidas a vislumbrarem a posição de protagonista.

Dessa forma, **o forte apelo teórico e político apresentados no II PNRA**, concebido num cenário de forte emergência das demandas sociais **motivam a presente pesquisa** que para além da leitura dos dados oficiais, que apontam para o seu sucesso devido ao alcance e superação das metas previstas, **busca analisar criticamente o seu processo de construção, implementação e resultados**.

O problema que norteia a pesquisa consiste em tentar identificar os fatores que determinam o porquê do governo Lula, apesar do PT historicamente defender a reforma agrária, não ter conseguido executar com sucesso sua política agrária?

Para responder essa pergunta será discutido o processo de construção do II PNRA à luz da conjuntura político-econômica na primeira parte do trabalho e na segunda o debate em torno dos resultados oficiais do plano.

³ II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural – II PNRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>>. Acessado em: 30 de setembro de 2012.

1. O governo Lula e a questão agrária: a construção das políticas agrárias frente à conjuntura econômica

Para falarmos de reforma agrária no governo Lula (2003-2010), mais especificamente do II PNRA (2003-2006) é necessário entender a conjuntura político-econômica do Estado brasileiro que está escrita no processo de mundialização do capital que repercute nacionalmente no sistema da dívida pública e na continuidade das políticas de cunho neoliberal adotadas a partir da década de 1990.

1.1 Conjuntura econômica: mundialização do capital e dinâmica espacial

Para Oliveira (2007) o início do século XXI é marcado pela maturação do processo de mundialização do capital que deve ser pensado, segundo Chesnais (1996), como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e está atrelado à busca de valorização do capital em escala mundial. Assim, esse processo apresenta uma estreita ligação entre as atividades produtivas, que criam valor, e as atividades estritamente financeiras, que não criam valor, mas que nesse processo passam de subordinadas a “dominantes”, o que leva à relativa autonomização e hipertrofia da esfera financeira.

O processo de mundialização do capital se caracteriza pela predominância do regime de regulação determinado pela lógica da acumulação financeira e, por conseguinte a crescente importância do capital financeiro em detrimento do produtivo.

A mundialização para Chesnais (1996) é o resultado de dois movimentos distintos, porém interligados: a mais longa fase de acumulação ininterrupta de capital do capitalismo desde 1914; e o movimento de liberalização, privatização e desregulamentação em concordância à lógica neoliberal sob o comando dos governos Thatcher e Reagan ⁴.

Nesse contexto, diversos Estados nacionais são “forçados” a se subordinar à lógica do capital financeiro mundializado, sendo obrigados a abrir mão das políticas econômicas anticíclicas tradicionais (keynesianas) e do protecionismo econômico (reserva de mercado). Nesse contexto o papel do Estado passa a ser de regulador e orientador dos investimentos privados, como observa Freitas (2010) esses investimentos passam a ser disputados pelos Estados através de facilidades ao deslocamento do capital a que acrescento garantias quanto à propriedade e aos custos operacionais.

A dominância da esfera financeira condiciona os Estados a garantirem a livre movimentação de capitais financeiros, com objetivos especulativos, através do sistema da dívida pública que para Trindade (2006), “*constitui parte do sistema de crédito global da economia*

⁴ A ascensão de Margaret Thatcher (Reino Unido) ao posto de primeira-ministra e de Ronald Reagan (EUA) ao de presidente são considerados marcos da vitória das políticas neoliberais no centro do sistema capitalista e, portanto, ponto de partida para sua difusão na periferia do sistema.

capitalista” (TRINDADE, 2006, p. 5) que para Marx é fundamental como estimulante à produção e potencializador das crises.

Sendo que para Trindade (2006) uma das funções específicas do sistema de crédito é exatamente garantir fundos de empréstimo ao Estado capitalista,

[...] ou seja, **deve-se entender o financiamento do Estado no interior das condições de expansão do capital**; segundo, a capacidade de intervenção e regulação do Estado processa-se, principalmente, por dentro da dinâmica do sistema de crédito capitalista, por meio do sistema de dívida pública. (TRINDADE, 2006, p. 127, *grifo nosso*).

O Estado como elemento da reprodução social, é dependente financeiramente da renda gerada pela produção capitalista, portanto, sua receita fiscal consiste em parte da mais-valia. Porém, “[...] *a permanente pressão por aumentos nos gastos estatais leva à necessidade de fontes renovadas de renda que suplementem a receita fiscal, o que se faz mediante a tomada de capitais de empréstimo e sua conversão em dívida pública*”. (TRINDADE, 2006, p. 34).

Dessa forma, o movimento da globalização financeira, atrelado à capacidade intrínseca do capital monetário de delinear um movimento de valorização “autônomo”, cria um cenário sem precedente na história do capitalismo onde as instituições financeiras, bem como o “mercado financeiro”, desfrutam de autonomia e força junto aos Estados nacionais de forma a subjuga-los e os transformar em meros instrumentos a serviço da valorização financeira do capital.

Nesse contexto, a “crise fiscal”, dos Estados capitalistas suprime paulatinamente a condição, anterior, de dínamo do desenvolvimento econômico local e a capacidade de formular suas próprias políticas fiscais e monetárias ao serem submetidos à tutela de organismos supranacionais, com poucas exceções. Com isso abria-se um imenso espaço para a realização do capital. “*A abertura, externa e interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial*” (CHESNAIS, 1996, p. 12). Desde então, **o mercado financeiro passou a ser o espaço privilegiado de atuação do capital em busca de valorização.**

Para Delgado (2012) durante as décadas de 1980 e 1990 se observa um período de transição onde apesar de se ter uma conjuntura favorável ao desmonte da “modernização conservadora” refreada pelo regime militar, tanto pela crise fiscal quanto pelas políticas débeis de apoio ao setor agrícola, porém, não se ergue uma nova estratégia de acumulação de capital na agricultura brasileira nesse período.

Mendonça (2013) chama atenção para o fato que essas políticas neoliberais não resultaram em redução da participação do Estado como indutor do desenvolvimento capitalista:

É importante observar que toda a política governamental que prevaleceu durante **o período chamado de neoliberal representou, na verdade, maior transferência de mais-valia social para o setor privado através do aparato estatal**, como no

caso das privatizações de setores estratégicos da economia brasileira. Portanto, o suposto Estado mínimo nunca existiu para o capital. (MENDONÇA, 2013, p. 145, *grifo nosso*).

Esse processo engendra uma “*revolução produtiva sem revolução burguesa*”, parafraseando Oliveira (2003), pois, teria implicações nas relações sociais de produção, no processo de trabalho, de produção, distribuição e consumo. Assim sendo, o monopólio da propriedade seria um condicionante à reedição do padrão de modernização conservadora o que estaria na base da intensa resistência das elites latifundiárias quanto à proteção da propriedade (LUSTOSA, 2012).

Mas é com a consolidação dos complexos agroindústrias que se consolida o modelo de desenvolvimento agrícola atual que mantém como característica a concentração da propriedade fundiária e seu caráter exportador, demarcado por uma compreensão distorcida do papel que poderia assumir a pequena agricultura em termos da “*produção de bens e salários, ou seja, produção de bens alimentícios e produção de força de trabalho*”. (LUSTOSA, 2012, p. 77).

O monocultivo voltado para exportação, então chamado de *agribusiness*, ganhou a denominação no Brasil de agronegócio que se popularizou, segundo Ramos (2007) devido à atuação da Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), entidade criada em 1993, que publicou no mesmo ano estudo que buscou mensurar a importância do *agribusiness* no PIB brasileiro, e mobilizar a sociedade para os componentes do chamado “**Custo Brasil**” (transporte, tributação, burocracia) ⁵ e para crítica ao “protecionismo” à agricultura praticado pelos países desenvolvidos e defesa da “segurança alimentar” no Brasil.

Para Mendonça (2013) o termo agronegócio, “*compreendido como o processo de industrialização da agricultura*” (MENDONÇA, 2013, p. 140) tem sido utilizado como justificativa para a criação das chamadas cadeias produtivas, sendo essas um conjunto de etapas consecutivas, que visam integrar atividades agroquímicas, industriais e comerciais. “*Ao analisarmos a adoção do conceito que ficou conhecido primeiramente como agribusiness no Brasil, percebemos que está baseado em uma perspectiva que adota a ideia de desenvolvimento como sinônimo de progresso tecnológico*” (MENDONÇA, 2013, p. 141).

A definição de *cadeia produtiva* tem como objetivo justificar a articulação entre pequenos e grandes produtores com empresas industriais de insumos “*como um movimento natural e irreversível*”. (MENDONÇA, 2013, p. 140). “*Na realidade o agronegócio nada mais é do que a reprodução do passado. Aliás, desde o ano de 1500, eles dizem que irão desenvolver o Brasil através da exportação de mercadorias da agropecuária.*” (OLIVEIRA, 2007, p. 149). Mas, até a

⁵ É notório esses temas passaram a figurar diariamente na mídia e no debate acadêmico em torno da agricultura brasileira.

chegada do século XXI o agronegócio pouco contribui para o desenvolvimento econômico e até mesmo coopera para deterioração das conquistas sociais da classe trabalhadora brasileira.

Mendonça (2013) indica que os “*ideólogos do agronegócio no Brasil passaram a utilizar o termo agricultura familiar para denominar sua visão de que pequenos agricultores deveriam fatalmente se integrar às chamadas cadeias produtivas do agronegócio*” (MENDONÇA, 2013, p. 147). Assim, **a integração da agricultura familiar ao agronegócio é interpretada como um fenômeno natural.** Para Silva (1997) a agricultura familiar é um fenômeno tão generalizado nos países capitalistas avançados que não pode ser explicada pela herança histórica camponesa e reconhece o papel do Estado como decisivo para criação das condições necessárias a produção de alimentos pela agricultura familiar.

Mas, Silva (2008) adverte que a agricultura familiar pressupõe uma concepção específica da agricultura que enseja uma percepção coletiva da sociedade civil e condiciona o sucesso das políticas de fomento a essa agricultura à democratização da terra.

Por certo, a consolidação do *agribusiness* no Brasil nega a necessidade de uma reforma agrária quando a agricultura familiar passa a ser a única alternativa, sendo que os efeitos desse novo processo deslanchado pelo agronegócio foram os mesmos para os trabalhadores rurais: expropriação, êxodo rural, miséria, pobreza e conflitos. (MENDONÇA, 2010)

É nesse contexto que a produção da soja passa a ser a menina dos olhos do agronegócio no Brasil ⁶, para Oliveira (2007) a expansão da soja para a região Centro-Oeste passou a ser interpretada como um novo “*Middle West Norte-Americano*” ⁷, o que para ele foi um equívoco, pois a viabilidade dessa expansão naquele momento estava atrelada às crises na safra de soja norte-americana no período de 2002 a 2004.

A atuação da grande mídia no Brasil como propagandista da soja como, se não a principal, a mais rentável está relacionada ao poder econômico das grandes empresas multinacionais que passaram a disputar cada pedaço de terra no Brasil com o objetivo de valorização via especulação. Portanto, conforme adverte Oliveira (2013) a lógica é mundial “[...] e o nacional fica submetido a ela. O agronegócio e suas commodities são expressões objetivas desta inserção capitalista das elites brasileiras ao capital mundial” (OLIVEIRA, 2013, p. 129).

Todavia, é o processo de apropriação de terras pelo capital (de forma ilegal ou não) que representa a comprovação do seu poder como determinante da dinâmica econômica e espacial no campo.

⁶ A mídia criou o mito do papel da soja como principal grão do mercado mundial, pois ao contrário, entre os grãos mais importantes do mercado mundial estão os principais alimentos da humanidade: arroz, milho e trigo. Pois no Brasil as culturas alimentares são desprezados pelo agronegócio. (OLIVEIRA, 2007).

⁷ Região Centro-Oeste dos Estados Unidos da América que concentra a maior parte da produção de soja estadunidense.

1.2 A construção do II PNRA

A eleição de Lula trouxe a esperança quanto à transformação da estrutura agrária do Brasil que se justificava pelas promessas de campanha⁸ e pelos compromissos históricos do partido dos trabalhadores. Ao assumir o governo Lula designou *Plínio de Arruda Sampaio*⁹ para coordenar a elaboração de uma Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, doravante *Proposta*. Para tanto, foi constituída uma equipe técnica acadêmica de grande prestígio intelectual e militância pela reforma agrária. A elaboração da *Proposta* também contou com funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em especial do Incra, e de militantes dos movimentos sociais, em especial do MST.

O processo de construção da *Proposta* deve ser compreendido no contexto de forte emergência das demandas sociais que conduziram ao governo federal o partido dos trabalhadores – PT. As expectativas quanto à reforma agrária fizeram com que o MST e os trabalhadores rurais iniciassem um forte movimento de ocupação de terras, recolocando a reforma agrária no centro da agenda política.

Para Pereira & Alentejano (2014) a reação patronal não se fez demorar, sob a forma de violência contra os trabalhadores, que segundo dados do IPEA (2011) voltou a patamares dos anos 1980, e pressão política interna ao governo e no Congresso Nacional. Momento que nos faz resgatar as observações de Mendonça (2010) quanto da consolidação da UDR como representante das classes patronais na década de 1980, onde afirma que:

[...] uma vez exitosa em suas primeiras manifestações e, sobretudo, em sua avassaladora expansão por todo o território nacional, a introdução da violência e da coação como elementos da prática política formal passou a contar com o aval das entidades que antes a rejeitavam, e ela tornou-se, talvez por esse motivo, a agremiação que, em meio à crise de representação política que grassava junto às frações agrárias da classe dominante, foi capaz de enfrentá-la e superá-la. (MENDONÇA, 2010, p. 191)

A força dos latifundiários se fez sentir novamente num ambiente de enfrentamento ao governo, onde a direita reacionária outra vez soldada em torno da tarefa de impedir a realização da reforma agrária.

⁸ As referidas promessas foram sistematizadas no PROGRAMA VIDA DIGNA NO CAMPO. Disponível em: <http://www.agr.feis.unesp.br/plano_agricola_lula.pdf>.

⁹ Plínio de Arruda Sampaio (São Paulo, 26 de julho de 1930 a 8 de julho de 2014), advogado, foi um dos mais respeitados intelectuais de esquerda católica e também um dos mais áduos defensores da Teologia da Libertação entre o laicato e defensor de uma reforma agrária massiva no Brasil. Em 1962, foi eleito deputado federal pelo Partido Democrata Cristão e tornou-se membro da Comissão de Economia, da Comissão de Política Agrícola e da Comissão de Legislação Social. Foi relator do projeto de reforma agrária, que integrava as reformas de base do governo João Goulart. Foi presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). E liderou a equipe técnica responsável por elaborar uma proposta de II PNRA para o governo Lula e propôs um modelo de reforma que despertou a indignação dos grandes latifundiários do Brasil.

O poder judiciário passou a ocupar posição de destaque com sua atuação orquestrada contra os trabalhadores que se traduzem nos números recordes de prisões de trabalhadores e ações de despejo de áreas ocupadas.

A mídia inaugurou uma nova campanha massiva de criminalização dos movimentos sociais, em especial o MST, e do governo petista por omissão e conveniência com as “organizações criminosas do campo”.

Nesse contexto, a equipe de pesquisadores sob coordenação de Plínio elaborou uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária baseada em diversos estudos com grande consistência de dados que revelaram a existência de terras disponíveis para a reforma agrária em todos os estados da federação o que contrariava o discurso dos opositores à reforma.

Além disso, a proposta evidenciou a existência de uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem terra ou minifundiárias, uma demanda emergencial de cerca de 180 mil famílias acampadas e uma demanda explícita da ordem de 1 milhão de famílias [...]. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 101).

A *Proposta*, para Carvalho Filho (2004), “foi concebida com a finalidade de fornecer ao governo elementos para a decisão de implantar a reforma agrária”. (CARVALHO FILHO, 2004, p. 337). Sendo assim, constitui-se na fase inicial de um processo de planejamento, com objetivos diversos como: estimar o público da reforma, o estoque de terras disponíveis, a renda esperada para os assentados, os custos para o governo e as medidas necessárias para sua efetivação. Portanto, o seu objetivo principal era: “iniciar um processo que, de fato, levasse o governo Lula a uma política com potencial de impacto significativo na desconcentração fundiária do País e, assim, confrontasse as forças do latifúndio que sempre impediram políticas desse tipo.” (CARVALHO FILHO, 2004, p. 338).

A primeira meta da *Proposta* representa o seu núcleo duro ao propor assentar um milhão de famílias, sendo as demais metas ações acessórias fundamentais para a efetividade da reforma agrária, pois, um dos grandes gargalos da reforma agrária (em andamento, teoricamente, desde 1964) é a viabilização econômica dos assentamentos de reforma agrária e o redirecionamento espacial das áreas reformadas, com vista à sua espacialização em regiões não marginais quanto à infraestrutura pública. Outro ponto relevante é a regularização fundiária, que trás consigo a monumental tarefa de legalização das propriedades agrícolas e das propriedades das comunidades tradicionais como ponto de partida para uma efetiva política territorial.

A *Proposta* ainda previa a mudança do critério de pagamento das terras desapropriadas, como forma de desestimular o latifúndio improdutivo, uma vez que o método vigente sobrevalorizava essas terras premiando os latifundiários e bloqueando a reforma agrária via orçamento, e a **atualização dos índices de produtividade** o que resultaria no aumento do estoque de terras passíveis de desapropriação.

Porém, diante da pressão política dos setores conservadores contra a reforma agrária **mesmo com o total apoio dos movimentos sociais a *Proposta* foi rejeitada:**

O governo federal, porém, rejeitou o documento e, em seu lugar, anunciou o II PNRA, com metas muito menores. Alguns dias antes o presidente do INCRA e sua equipe (indicados pelo MST) já haviam sido demitidos, em nome da **governabilidade**¹⁰ (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 102, *grifo nosso*).

Para Carvalho Filho (2004) o argumento da falta de recursos deve ter sido decisivo para a não adoção da meta de um milhão de famílias assentadas, como previa a *Proposta* formulada pela equipe de *Plínio* (da qual fazia parte) o que é lamentável e mostraria a postura submissa do governo frente às exigências de superávit primário dos organismos internacionais.

Carvalho Filho (2004) ao analisar o processo de formulação e implementação do II PNRA abre um parêntese para resgatar o processo histórico do I PNRA que foi proposto, discutido e modificado muitas vezes, quando teve suas pretensões reduzidas consecutivamente até viabilizar a sua aprovação. Deste modo, observa que **a formulação do I PNRA (1985)¹¹ foi consequência do acordo político que levou o Brasil à redemocratização**. Entretanto, seu sucesso como política de enfrentamento à questão agrária não foi garantido, pelo contrário, sua implementação foi irrisória e **representou mais uma derrota da reforma agrária**.

Carvalho Filho (2004) destaca que a participação das forças políticas que classifica de retrógradas nos governos foi uma constante durante todo o período político pós-democratização o que de fato é confirmado pelo tratamento dado à reforma agrária do Governo Sarney a FHC. Mas, quanto ao II PNRA ele vê diferenças expressivas:

A primeira refere-se à existência de movimentos sociais muito mais fortes e organizados. **O sucesso de uma intervenção de profundidade na estrutura agrária depende da capacidade de pressão dos movimentos**. Apesar de toda campanha de criminalização dos movimentos – com destaque para o MST – eles estão muito mais fortes e organizados e vão cobrar o governo Lula. A união dos movimentos camponeses vista no Fórum de Brasília é fundamental para a implantação da política de Reforma Agrária. A segunda diferença diz respeito às significativas mudanças ocorridas na sociedade brasileira desde meados dos anos 1980. Falo aqui do processo de mundialização financeira da economia em geral e das transformações ocorridas no campo com o crescimento, desnacionalização e concentração de capitais no chamado agronegócio. Esse processo serve à acumulação de capital e implica destruição de postos de trabalho, exclusão e maior concentração de renda. Entendo que para ter a sociedade a favor da reforma agrária é preciso conscientizá-la sobre essa situação e sobre os efeitos positivos da Reforma na geração de empregos e desconcentração da propriedade e da renda. (CARVALHO FILHO, 2004, p. 342, *grifo nosso*).

O processo de mundialização do capital, já discutido, para Carvalho Filho (2004) levaria a um processo de agravamento das contradições capitalistas, em especial do desemprego, o que permitiria que a sociedade abraçasse a causa dos trabalhadores rurais.

¹⁰ A chamada governabilidade se transforma de meio para a governança em fim do jogo político.

¹¹ DECRETO Nº 91.766, DE 10 DE OUTUBRO DE 1985. I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, 1985.

Nesse contexto o II PNRA foi concebido oficialmente como parte de um “novo” projeto de nação no qual a reforma agrária novamente é posta como estratégia de desenvolvimento nacional:

A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (BRASIL, 2005, p. 5, *grifo nosso*).

O principal elemento que justifica essa retomada da reforma agrária como política pública estratégica é a concentração fundiária brasileira que segundo os números oficiais do INCRA para o ano de 2002 apresentavam a seguinte composição: no estrato de área até 10 ha encontram-se 31,6% do total de imóveis que correspondem a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a apenas 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total.

Essa estrutura fundiária *“dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural.”* (BRASIL, 2005, p. 11). Portanto, o II PNRA vai além da garantia de acesso à terra e figura como política de geração de trabalho e renda para a população das zonas rurais, postulando suprir os chamados direitos fundamentais: saúde, educação, seguridade social e acesso à cultura:

Trata-se de um plano que integra um Programa de Governo e um Projeto para o Brasil Rural que busca retomar a trajetória anunciada pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado em 1985 como uma das expressões do projeto de redemocratização do país. Expressa uma visão ampliada de Reforma Agrária que pretende mudar a estrutura agrária brasileira. Isso exige necessariamente a democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária, e ações dirigidas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo os assentados da Reforma Agrária, a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e superando a desigualdade de gênero. Esta profunda mudança no padrão de vida e de trabalho no meio rural envolve a garantia do crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica e extensão rural, de políticas de comercialização, de agroindustrialização, de recuperação e preservação ambiental e de promoção da igualdade. (BRASIL, 2005, p.8, *grifo nosso*).

Um programa com essa competência exige a integração entre o governo federal os governos estaduais e municipais por meio de uma estratégia unificada que delegue responsabilidades e compromisso com o desenvolvimento agrário e rural. Entretanto, o sucesso do II PNRA é atribuído principalmente às demandas sociais e participação ativa dos movimentos sociais e entidades ligadas ao meio rural (BRASIL, 2005). Em outras palavras, a capacidade organizativa da sociedade é apontada como fundamental para a realização do II PNRA.

Porém, a ABRA considera que o II PNRA adotado pelo governo Lula não correspondeu de forma substancial à *Proposta* elaborada pela equipe de Plínio:

Ela foi cortada ao meio e transformada em um mero plano de assentamentos, como tantos outros que caracterizaram políticas agrárias de governos anteriores. As restrições de recursos oriundas da política macroeconômica conservadora, herdada do governo passado e adotada pelo governo Lula, mutilaram a proposta. **Alteraram profundamente o seu caráter - de estrutural passou a ser meramente compensatória.** (ABRA, 2005, p. 9, *grifo nosso*)

Todavia, a contraditória formação do governo Lula com alianças políticas com setores conservadores ligados a partidos de direita como, por exemplo, o Partido Liberal (PL), manteve a correlação de forças verificada durante o governo FHC. Dessa forma as alianças políticas formadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) definiu o espaço de manobra que o governo Lula teve para conduzir seu PNRA o que justifica o fracasso do governo diante do fato que o PT, partido governista, defendeu durante anos a bandeira da reforma agrária em defesa dos movimentos de luta pela terra.

Portanto, o governo Lula recuou frente às pressões do setor ruralista e rejeitou a *Proposta*, substituindo-a por uma proposta mais tímida formulada por técnicos do próprio governo que foi publicada oficialmente em novembro de 2003 e intitula-se: **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural (II PNRA).**

Para Ramos Filho (2008) o II PNRA do governo representou uma derrota aos movimentos sociais que, por sua proximidade ao governo, não conseguiram contrapor à rejeição da *Proposta*, sendo que **a notável perda de combatividade dos movimentos sociais diante de um governo “amigo” não permitiu**, mesmo após o não cumprimento das primeiras metas do II PNRA aprovado pelo governo, **que os movimentos sociais intensificassem as mobilizações de forma a garantir o cumprimento das metas previstas no referido plano.**

2. O II PNRA (2003-2006): debate e resultados

As expectativas criadas quanto a um melhor desempenho do governo Lula na implementação da reforma agrária fora, para muitos, frustradas. No entanto, a análise do II PNRA merece especial atenção, pois, como assinala Ferreira (2005) em paralelo à esperança e à combatividade dos movimentos sociais em prol da tão sonhada reforma agrária assistiu-se ao fortalecimento dos setores contrários à reforma sobretudo organizações ruralistas políticas e patronais¹².

¹² A atuação da UDR como protagonista no confronto contra o I PNRA nos serve de referência. Mas, a atuação da Abag, da CNA e da chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional ensejam a necessidade de pesquisas com maior profundidade.

Esses setores conservadores se reorganizaram a partir de interesses comuns contra o governo recém-eleito para defender a continuidade das políticas agrícolas pró-agronegócio e dificultar ou até mesmo impedir a efetivação de uma política de reforma agrária estruturante.

Ferreira (2005) ressalta que **boa parte das dificuldades enfrentadas pelo governo frente à reforma agrária são endógenas**, ou seja, são impostas pelo próprio governo o que faz delas quase insuperáveis, tais como: restrições orçamentárias, insuficiência de quadros técnicos e pouca vontade política de enfrentar a necessária batalha no congresso pela atualização legislativa referente à reforma agrária (em especial a atualização dos índices de produtividade). Essas dificuldades, em outras palavras, estão inseridas no arcabouço da governabilidade política.

Ao concordar com a assertiva que *“os conflitos agrários expressão, melhor que qualquer outro fenômeno, a baixa efetividade das políticas agrárias”* (FERREIRA, 2005, p. 15). O que para Resende e Mendonça (2005) além de mostrar a necessidade da reforma agrária evidencia a faceta mais cruel da questão agrária que é a violência no campo.

Para Guedes (2006) o fato de que ainda hoje, no século XXI, as disputas pela propriedade da terra sejam tão intensas e violentas quanto no passado:

[...] são uma das heranças deixadas pela não aplicação da Lei de Terras. Mesmo em Estados tidos como “desenvolvidos”, como São Paulo, o problema fundiário é um dos mais graves, principalmente no Pontal do Paranapanema, onde são raras as propriedades privadas legais. (GUEDES, 2006, p. 35).

Os dados referentes a conflitos por terra¹³ no Governo Lula confirmam a preocupação antes citada quanto ao crescimento da violência no campo, uma vez que **no período de vigência do II PNRA (2003-2006) houve aumento de 84% dos conflitos no campo em relação ao segundo mandato de FHC (1999-2002)**, passando de uma média anual de 715 para 1.312 conflitos registrados pela CPT (2006).

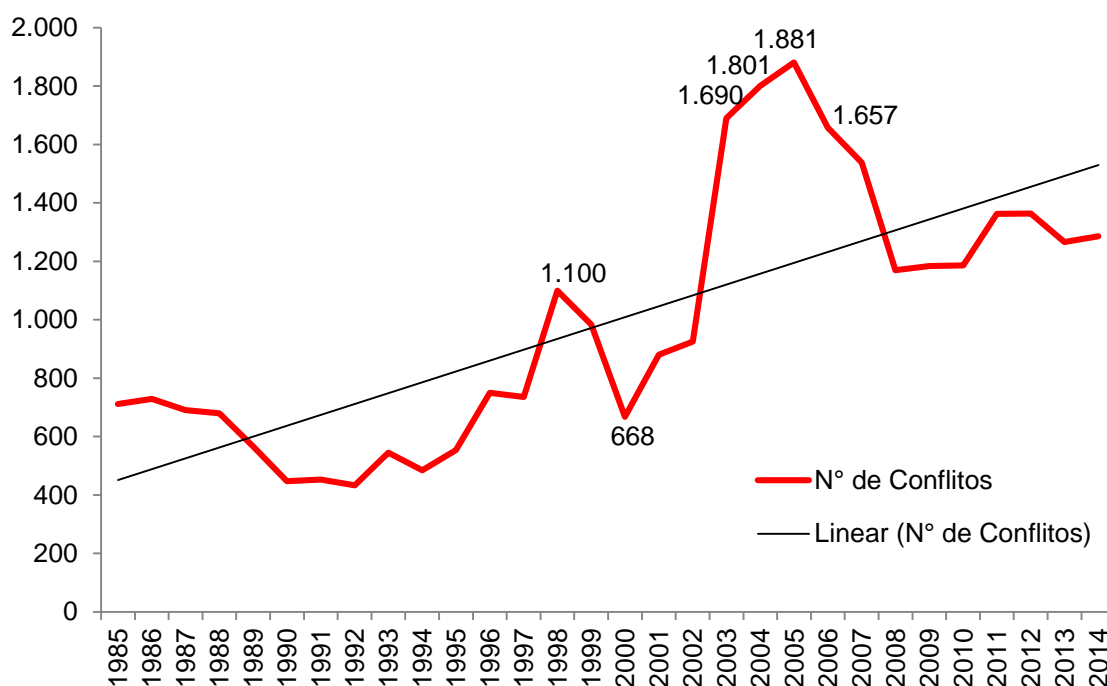
No agregado dos dois governos os governos Lula obtiveram uma média anual de 1.092 conflitos frente a uma média de 670 nos governos FHC, aumento de 63%. E o número de assassinatos passou de 271 entre 1995 e 2002 para 288 entre 2003 e 2010 (CPT, 2011). Sendo que para a CPT o aumento da violência é repercussão direta da atuação de milícias armadas contratadas por fazendeiros para “defender” as terras de seu interesse de uma possível ocupação por trabalhadores sem-terra.

¹³ A CPT considera como conflitos por terra: ocupações/retomadas, acampamentos e conflitos. Ou seja, são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso aos recursos naturais, tais como: seringais, babaquais ou castanhais, dentre outros (que garantam o direito ao extrativismo), quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, ocupantes, sem terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc. (CPT, 2014).

A análise da evolução dos conflitos totais¹⁴ (ver Gráfico 01), no período de 1985 a 2014 (que compreende 30 anos), demonstra um comportamento ascendente em termos de tendência linear, no entanto, merece destaque os picos superiores registrados nos anos de 1998 (1.100) e no período de vigência do II PNRA (2003-2006) quando se tem o registro dos maiores dígitos registrados anualmente, respectivamente: 1.690, 1.801, 1.881, 1.657.

Para o MST, o aumento do número de conflitos foi resultado do aumento da tensão no campo devido à lentidão da reforma agrária prometida pelo Governo Lula.

Gráfico 01 – Evolução do total de Conflitos no Campo no Brasil (1985-2014).



Fonte: CPT, Conflitos no Campo, Brasil (1985-2014). Elaboração própria.

As ocupações para Fernandes (2001) tornou-se uma importante forma de acesso à terra no Brasil, tanto por conta da não realização da reforma agrária quanto por ser “*uma forma de materialização da luta de classes*” (FERNANDES, 2001, p. 2) advinda da realidade concreta da luta pela sobrevivência dos trabalhadores rurais.

Assim, conforme os dados do Banco de Dados da Luta pela Terra – DATALUTA¹⁵ no primeiro mandato de FHC (1995-1998) foram registradas 1.929 ocupações, com uma média anual de aproximadamente 482 ocorrências. No segundo mandato (1999-2002) foram 1.917 ocupações, portanto, a média anual de ocupações caiu para aproximadamente 479, redução pouco significativa

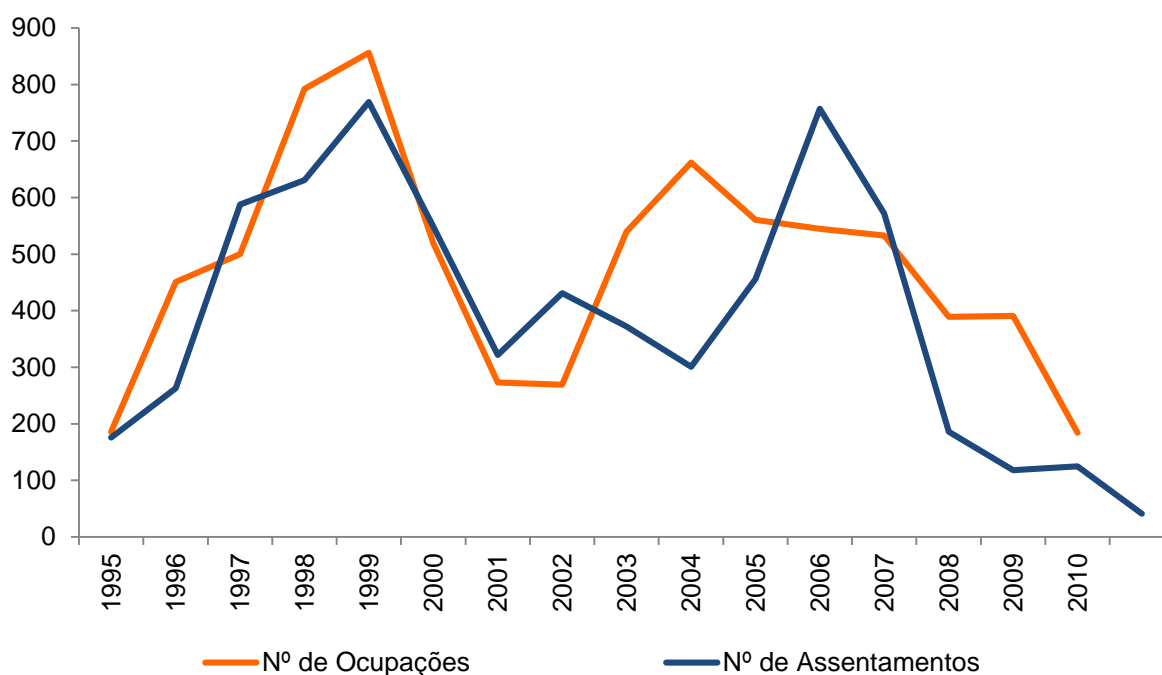
¹⁴ Conflitos são as ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Estes conflitos acontecem entre classes sociais, entre os trabalhadores ou por causa da ausência ou má gestão de políticas públicas (CPT, 2014).

¹⁵ NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP.

em termos de média, mas quando observamos os dados anuais temos que no ano de 2001 tivemos uma queda de 90% no número de ocupações em relação ao ano de 2000, passando de 519 para 273 ocupações, número que se reduziu ainda mais no ano de 2002, com 269 ocupações.

Essa drástica redução pode ser explicada pela edição da MP N° 2.027-38¹⁶ no Governo FHC II (1999-2002) que previa penalização com exclusão do programa de reforma agrária os trabalhadores que incorrerem na prática da ocupação de terras (FERREIRA, 2005).

Gráfico 02 - Evolução do número de ocupações de terras e de assentamentos rurais no Brasil (1995-2010).



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra: Relatório 2010. Elaboração própria.

Como se pode observar no Gráfico 02, que mostra a evolução do número de ocupações e assentamento de reforma agrária, essas variáveis apresentam comportamento bastante similar¹⁷, o que confirma a tese que **no Brasil a reforma agrária, como as demais políticas sociais, não é executada a partir do planejamento governamental burocrático, mas, sim, da pressão dos movimentos sociais, da luta dos trabalhadores.**

Os dados do DATALUTA quanto ao número de ocupações nos governos FHC indica 3.846 ocupações sendo 1.929 entre 1995 e 1998 e 1.917 entre 1999 e 2002. Números que não são superados no período dos governos Lula quando são contabilizadas 3.805 ocupações de terras sendo dessas 2.308 no período de vigência do II PNRA (2003-2006) e 1.497 no segundo governo Lula (2007-2010), o que evidencia a desmobilização, relativa, dos movimentos sociais.

¹⁶ MEDIDA PROVISÓRIA N° 2.027-38, DE 4 DE MAIO DE 2000.

¹⁷ Não se admite prejuízo ao trabalho por não ter sido executado um estudo estatístico para definir o grau de correlação entre essas variáveis, porém, em estudos futuros será utilizada a ferramenta estatística.

Para a implantação da reforma agrária há a necessidade de duas políticas fundamentais: a política fundiária e a política agrícola¹⁸. Sendo a primeira o conjunto de princípios que definem o processo de apropriação privada da terra.

Na política fundiária está incluído também o conjunto de legislações que estipulam os tributos incidentes sobre a propriedade privada da terra; as legislações especiais que regulam seus usos e jurisdições de exercício de poder; e programas de financiamentos para a aquisição da terra.

A segunda, por sua vez, refere-se ao conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários. Estão incluídos nestas ações: educação e saúde públicas, assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infraestrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias. (OLIVEIRA, 2006).

O II PNRA ao tratar do marco jurídico-institucional traz uma série de medidas consideradas prioritárias para uma efetiva reforma agrária dentre estas destaco aqui a revisão do conceito de propriedade reformável e a atualização dos índices de produtividade:

Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal; **Atualização dos índices de definição de improdutividade** de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola. (BRASIL, 2005, p. 37, *grifo nosso*).

Porém, essas medidas sucumbiram aos obstáculos políticos erguidos pelo próprio governo quando do embate dos ministérios MDA e MAPA, **conflitos de interesses inconciliáveis** que exigiam além de compromisso com a reforma agrária, **coragem política** das lideranças do governo.

Para Ramos (2005, 2005a) **a necessária e inadiável atualização dos índices de produtividade da terra além de ser uma obrigação constitucional é um instrumento indispensável tanto para a realização da reforma agrária quanto para a efetiva utilização racional desse meio de produção, que classifico como basilar para o desenvolvimento econômico que é a terra.**

Ferreira (2005) chama a atenção para o fato que os ruralistas apesar de advogarem irrestrita defesa ao agronegócio, não defendem e até mesmo não permitem a atualização dos índices de produtividade que se encontram defasados em mais de 20 anos ¹⁹ (período considerado mais do

¹⁸ A política agrícola é fundamental para a compreensão da questão agrária, porém, essa será tratada com a profundidade necessária em outro trabalho.

¹⁹ O debate da atualização dos índices atravessou todo o governo Lula e o primeiro governo Dilma. Sendo os indicadores atualmente utilizados ainda do ano de 1999.

que suficiente para incorporação de novas tecnologias), pois estes não estão seguros quanto à assertiva que o agronegócio em suas diversas formas pode cumpri-los.

Para Teixeira (2013a) “*não passa de delírio ideológico a tese de que os ganhos de produtividade foram os vetores das mudanças que culminaram na hegemonia do agronegócio*”. (TEIXEIRA, 2013a, p. 16). Outra observação que também merece destaque é a de Reydon e Cornélio (2006) que defendem a tese de que a terra continua a ser importante reserva de valor no Brasil.

Outro tema que merece atenção é a relação entre o poder judiciário e a reforma agrária, pois para CPT (2011) ele é o principal aliado do agronegócio e dos latifundiários, sendo sempre ágil para atender às suas demandas e pouco ou nada interessado quanto às dos trabalhadores. Assim, **o poder judiciário é apontado pelos movimentos dos trabalhadores rurais como uma barreira à reforma agrária:**

[...] uma vez que suas decisões acabam por postergar - com frequência por anos, a posse pelo Incra, de áreas desapropriadas. Daí ser visto como um "aliado" do latifúndio, inclusive pela criminalização de ações dos movimentos sociais, e omissão, quando a violência é praticada por ruralistas. Houve, inclusive, um juiz, que ao deliberar sobre pedido de reintegração de posse de área ocupada pertencente à um grande banco, sugeriu que o mesmo providenciasse uma segurança própria para proteção de suas terras. (FERREIRA, 2005, p. 24)

Entretanto, como observa Ramos Filho (2008) a atuação do judiciário frente à reforma agrária cria um processo de “*judicialização*” da questão agrária que deve ser compreendida também como uma estratégia territorial do capital onde a violência do Estado é legitimada e os movimentos sociais são criminalizados de forma sistemática. Sendo que os **processos judiciais criam nova forma de bloqueio à reforma agrária através da judicialização da questão agrária.**

A judicialização do processo de luta pela terra pode ser observada através dos dados da CPT como indicam Resende e Mendonça (2005):

O número de ordens de despejo [...] foi recorde em 2003, atingindo 35.297 famílias, envolvendo cerca de 176.485 pessoas, o que representa um aumento de 263,2% em relação aos dados de 2002. O número de prisões também foi 140,5% maior do que em 2002. Em 2004, a CPT registrou um aumento de 10,8% no número de prisões, com 421 trabalhadores rurais presos; e de 5,5% no número de famílias despejadas, o que significa o maior número de despejos nos últimos 20 anos. (RESENDE; MENDONÇA, 2005, p. 47-48).

Para os anos de 2005 e 2006 temos a redução do número de famílias despejadas por ordem judicial com, respectivamente, 25.618 e 19.449 em 2005 e 2006, mas no agregado do período de vigência do II PNRA temos mais de 117 mil famílias despejadas. No segundo governo Lula a tendência de queda continua sendo que entre 2007 e 2010 são totalizados o despejo de 43.753 famílias.

Nesse contexto, a realização da reforma agrária perpassa por grandes dificuldades de ordem jurídica e administrativa, pois, a sua implantação obedece a um conjunto de normas que disciplinam a atuação do órgão executor e da Justiça “*que entorpecem e encarecem indevidamente os procedimentos da obtenção de terras para distribuição a famílias necessitadas.*” (BRASIL, 2005, p. 36).

A escalada da criminalização dos movimentos sociais não se faz sem uma estratégia política, capitaneada pela direita ruralista, mas a célebre afirmação atribuída ao ex-presidente Washington Luís que “*a questão social é uma questão de polícia*” que foi levada a termo durante o período da ditadura civil-militar e mesmo após a democratização nunca foi enterrada, mas continua viva pelos quatro cantos do Brasil.

O Estado brasileiro tem se mostrado incompetente para resolver o problema fundiário. Ao invés de identificar as causas da violência e enfrentá-las com políticas públicas adequadas, judicializa os conflitos agrários e trata a questão, eminentemente social, como caso de polícia. (MELO, 2006, p. 70).

Quanto ao legislativo, esse também mantém a postura de defesa dos latifúndios²⁰, chegando a instaurar uma CPMI com o objetivo implícito de criminalizar o MST, mas que tinha por objetivo oficial fazer um diagnóstico dos problemas fundiários do País e sobre a atuação do MST. Para o presidente da comissão, senador Álvaro Dias (PSDB-PR), a intensão da investigação seria impedir que a desordem no campo compromettesse a produtividade da agricultura e afetasse negativamente novos investimentos no setor. Para Sauer, Souza e Tubino (2006), Melo (2006), e Ferreira (2005) o seu objetivo pode ser delineado logo em uma das suas primeiras ações que foi a aprovação da quebra dos sigilos fiscal e bancário das duas principais entidades vinculadas ao MST, que engendrou por parte da oposição o requerimento dos mesmos procedimentos investigatórios para a UDR e CNA, mas que de imediato não foram aprovados pela CPMI.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana representou um dos mais importantes componentes da recente conjuntura agrária brasileira. Criada em setembro de 2003, a chamada CPMI da Terra concluiu suas atividades em novembro de 2005, rejeitando o parecer do relator oficial da Comissão, Deputado João Alfredo (PSOL/CE), e aprovando um voto em separado apresentado pelo Deputado ruralista Abelardo Lupion (PFL/PR), que dificulta o avanço das políticas de reforma agrária e criminaliza a luta pela terra, materializada na atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O voto em separado é tão reacionário que chega a recomendar a aprovação de dois projetos de lei que tipificam as condutas de quem ocupa terras como crime hediondo e ato terrorista. (SAUER; SOUZA; TUBINO, 2006, p. 41).

O relatório aprovado representa mais um capítulo do combate do legislativo brasileiro que desde a primeira proposta de reforma agrária editada em 1946 bloqueia a reforma agrária e

²⁰ Vale mais uma vez chamar atenção para a atuação da “Bancada Ruralista” no Congresso Nacional.

passou então a um novo capítulo na ofensiva contra os movimentos sociais que, diga-se de passagem, obteve seu momento áureo nos governos FHC.

O poder legislativo, a partir de uma correlação de forças favorável aos proprietários latifundiários e ao agronegócio agroexportador, além de não resolver os entraves legais à reforma agrária cria novos empecilhos, novas formas de bloqueio à reforma agrária sempre que ela volta à pauta política, como foi no caso da edição do II PNRA.

O II PNRA em seus resultados traz grande controvérsia, mas, como afirma Oliveira (2006): **não é novidade para quem acompanha a política agrária no Brasil**, chegando agora a vez do Governo Lula.

Mas, Oliveira (2006) chama atenção para o fato que junto à perda de credibilidade política do PT²¹, talvez se tenha perdido a chance histórica de um partido político revolucionar a sociedade brasileira. O que abre novas possibilidades:

Certamente, é possível pensar que o PT tenha começado a perder seu norte na eleição de 1989, e todos que o ajudaram em sua construção, perderam o partido que poderia começar a revolucionar a sociedade brasileira. Quem sabe aí, pode ter desaparecido na história política do Brasil, a possibilidade de um partido transformar este país. É possível também, pensar que sucumbiu aí, mais uma das teses ortodoxas de um determinado tipo de marxismo. Mas, também é possível pensar que neste momento, uma nova alternativa estava nascendo no campo brasileiro, o cada vez mais forte movimento camponês moderno. Aliás, contrariando intelectuais, políticos de esquerda e quem sabe, parte de seus próprios dirigentes. (OLIVEIRA, 2006, p. 166).

Outra provocação de Oliveira (2006) que merece destaque é quanto à “**teoria do já que**”, “*já que não se consegue fazer o melhor, já que não se consegue fazer prevalecer o mais racional, já que não se consegue vencer resistências político-econômicas*” (OLIVEIRA, 2006, p. 169). Se aceita o “**menos pior**”. É com esse espírito que Oliveira (2006) analisa os resultados do II PNRA, porém, não se pretende aderir à esse espírito sem maiores considerações.

Ramos Filho (2008) aponta que o balanço oficial do governo quanto aos resultados do II PNRA estão presentes no documento divulgado pelo MDA que desde seu título “*Desenvolvimento agrário como estratégia*”²², que coloca as políticas agrárias como parte de uma estratégia de desenvolvimento, onde a reforma agrária é “*entendida como uma das políticas estruturantes para a construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável e promotor de cidadania, apresentou avanços signifiativos nesta direção.*” (BRASIL, 2007, p.10).

Ainda nesse documento o MDA celebra o alcance de 95,35% de suas metas: “*De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, 381 mil famílias foram beneficiadas pelo II PNRA, atingindo*

²¹ Na verdade entende-se que o campo político de esquerda vivencia um período de crise, até mesmo de identidade, que remonta a queda do muro de Berlim.

²² Desenvolvimento agrário como estratégia para o país: balanço MDA (2003-2006).

95,35% da meta estabelecida no início de sua implementação.” (BRASIL, 2007, p.10). Resultado que só foi possível com o “grande aumento nos recursos destinados para a obtenção de terras. Nestes últimos quatro anos, foram aplicados mais de R\$ 4 bilhões na obtenção e regularização de terras.” (BRASIL, 2007, p.10). Para Ramos Filho (2008) a justificativa e a apresentação dos resultados pelo MDA explicitam a concepção de reforma agrária do governo. Ou seja, a reforma agrária é condicionada ao aporte de recursos monetários que se destinam à compra e regularização de terras.

É explícita a concepção deturpada do governo quanto à reforma agrária onde regularização fundiária e aquisição de terras via mercado são classificadas e contabilizadas nos números da reforma agrária do II PNRA. Para Oliveira (2006):

Não há nada de errado em o MDA/INCRA afirmar que realizou a regularização fundiária, ou o reassentamento, ou mesmo, a reordenação fundiária de um determinado número de famílias, pois estas ações fazem parte das rubricas das diversas metas do II PNRA. O problema é tentar dizer que o MDA/INCRA cumpriu a meta de 2005, de assentar 115.000 famílias em assentamentos da reforma agrária, ou seja, teria cumprido a Meta 1 do II PNRA. Isto efetivamente não ocorreu em 2005 e muito menos em 2003 e 2004. O que ocorreu provavelmente foi que “compraram”, conscientes ou não, a “ideia” que um “certo ex-funcionário” do INCRA (que trabalhou durante o governo FHC) vendia por ocasião da preparação do II PNRA: considerar regularização fundiária como reforma agrária. (OLIVEIRA, 2006, p. 182, *grifo nosso*).

Essa prática adotada pelo governo para Ramos Filho (2008) exprime uma inversão de prioridade²³ quanto às metas do II PNRA sendo que: “*O próprio Ministério, em nota encaminhada ao jornal Folha de São Paulo, assumiu que houve uma ‘inversão’ na prioridade, inicialmente traçada como meta no II PNRA, de assentar 71% das 400 mil novas famílias de forma onerosa e 29% de forma não onerosa*” (RAMOS FILHO, 2008, p. 231). Sendo o que o governo classifica como forma onerosa a desapropriação e a compra de terras, mas Oliveira (2006) destaca:

[...] a divulgação dos dados relativos à quase todas as metas como sendo de famílias assentadas genericamente, é descumprir o preceito constitucional do dever para quem ocupa cargo público, qual seja, o do cumprimento da norma legal. O MDA/INCRA não cumpriu os termos do II PNRA, quando divulgou os dados [...]. Ou seja, agregou os números das diferentes metas informando como se todas fossem relativas à Meta 1 - Novas famílias assentadas. Dessa forma, o MDA/INCRA disse que cumpriu as metas no plural. (OLIVEIRA, 2006, p. 177-178, *grifo nosso*).

Para Ramos Filho (2008) o resultado da inversão de prioridade do governo conduz ao esvaziamento do conceito de reforma agrária e do enfrentamento às terras improdutivas. Em outros termos esvazia o conceito de função social da terra e da reforma agrária como política estruturante de resposta à questão agrária.

²³ É importante registrar que essa inversão de prioridade está cimentada no bloqueio à reforma agrária exercido pela diversas forças conservadoras da sociedade brasileira.

As metas do II PNRA são bastante tímidas em comparação às metas da *Proposta*, porém, trazem importantes ações que já figuravam na proposta descartada pelo governo:

1) **assentamento de 400 mil famílias em projetos de reforma agrária**; 2) **regularização fundiária para 500 mil famílias**; 3) promoção do acesso a terra pelo Crédito Fundiário para 130 mil famílias; 4) recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos assentamentos existentes; 5) gerar 2 milhões e 75 mil novos postos de trabalho permanente no setor reformado; 6) implementar o cadastramento georeferenciado dos imóveis rurais e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; 7) reconhecer, demarcar e titular áreas de remanescentes quilombolas; 8) promover o reassentamento de ocupantes não índios de áreas indígenas; 9) promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; 10) garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, créditos e políticas de comercialização às famílias das áreas reformadas; 11) universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas. (BRASIL, 2005, p. 38, *grifo nosso*).

Não obstante as controvérsias e críticas quanto ao mérito das metas do II PNRA e o não cumprimento do compromisso político do governo petista com a realização de uma reforma agrária massiva capaz de reverter o processo de concentração de terras com a derrota do latifúndio e criação das condições necessárias à edificação de um novo modelo de desenvolvimento rural.

Os resultados de cumprimento das metas quantitativas, divulgadas pelo MDA celebra o alcance de 95,35% de suas metas: “*De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, 381 mil famílias foram beneficiadas pelo II PNRA, atingindo 95,35% da meta estabelecida no início de sua implementação*”. (BRASIL, 2007, p.10). Resultados que causaram mais divergências entre estudiosos da questão agrária brasileira, representantes dos movimentos sociais e o governo.

A apuração do DATALUTA revela números bem inferiores ao anunciado pelo governo com o assentamento de 192.257 famílias²⁴ o que corresponde a 48,1% da meta de assentar 400.000 novas famílias (RAMOS FILHO, 2008).

Pereira e Alentejano (2014) indicam que no mês de março do ano de 2006 seis organizações avaliaram o desempenho do II PNRA do governo Lula, sendo que foram avaliadas 39 medidas, das quais 29 foram consideradas negativas e 10 positivas, das quais se destaca, além da posição de diálogo com os movimentos sociais, as seguintes medidas:

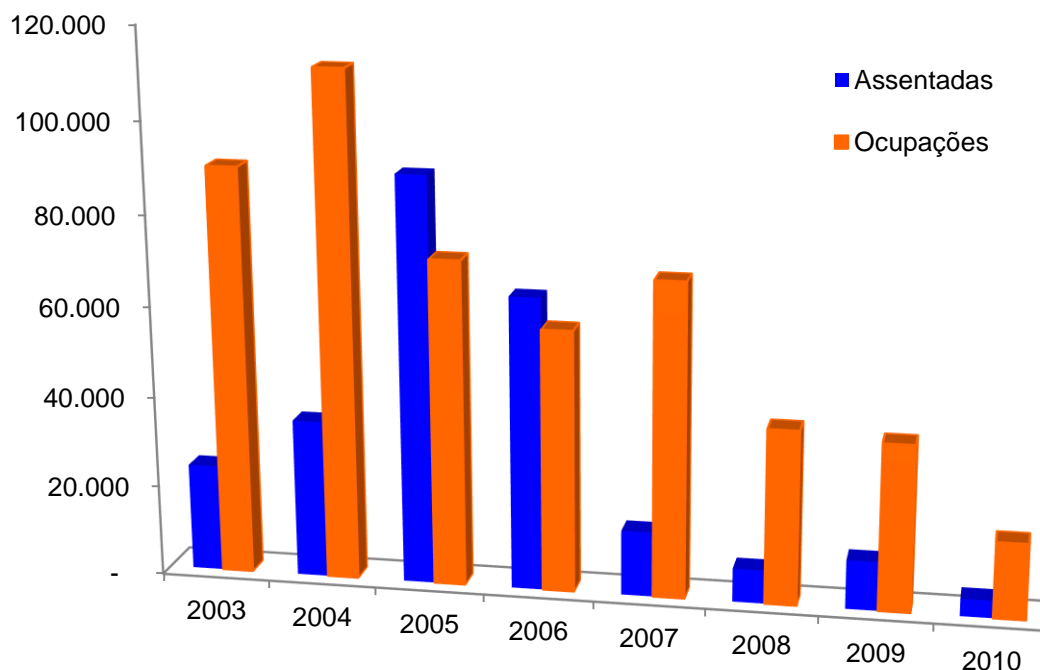
Ampliação do volume de crédito agrícola disponibilizado para a agricultura familiar; aumento da eletrificação rural; ampliação do programa de construção e melhoria de casas para agricultores; implantação do seguro rural para garantir renda aos agricultores, embora o grau de cobertura ainda fosse bastante limitado; ampliação dos recursos para programas educacionais no campo em diversos níveis; aumento dos recursos para assistência técnica nos assentamentos, [...]; o apoio à construção de sistemas para captação familiar de água na região Nordeste para enfrentar secas, embora muito aquém das necessidades [...]. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 102-103).

²⁴ Como alerta Ramos Filho (2008) é importante ressaltar que o ano de origem, adotado na análise do DATALUTA, é o ano de obtenção do assentamento, o que exclui os assentamentos criados pelo governo Lula obtidos em outros governos.

O II PNRA mesmo com toda a polêmica quanto aos seus resultados deve ser compreendido como uma política compensatória forjada na luta dos trabalhadores, ou seja, ele está inscrito na luta de classes sendo os seus resultados uma síntese da atuação do Estado como mediador do processo de luta com vista à manutenção do *status quo*. Para Fernandes (2008) a transferência da reforma agrária do território da política para o da economia capitalista exercida pelo agronegócio através da mercantilização da terra redefine a correlação de forças impedindo a realização de uma reforma agrária que atinja o território do agronegócio o que justifica o direcionamento da reforma agrária para terras públicas em especial na Amazônia e o fortalecimento da RAM através do crédito fundiário.

A evolução do número de famílias assentadas em áreas de reforma agrária no governo Lula correspondeu a aproximadamente 51% das famílias envolvidas em ocupações de terra segundo dados do DATALUTA, sendo que no período de 2003 a 2010 o número de famílias assentadas foi de 250,3 mil famílias das quais 213,4 mil (85% das famílias) foram assentadas no período de vigência do II PNRA o que corresponde em termos relativos a 64,4% das envolvidas em ocupações no período do II PNRA. Os anos de 2005 e 2006 são os únicos nos quais o número de famílias assentadas foi maior do que o número de famílias em ocupações de terras (ver gráfico 04).

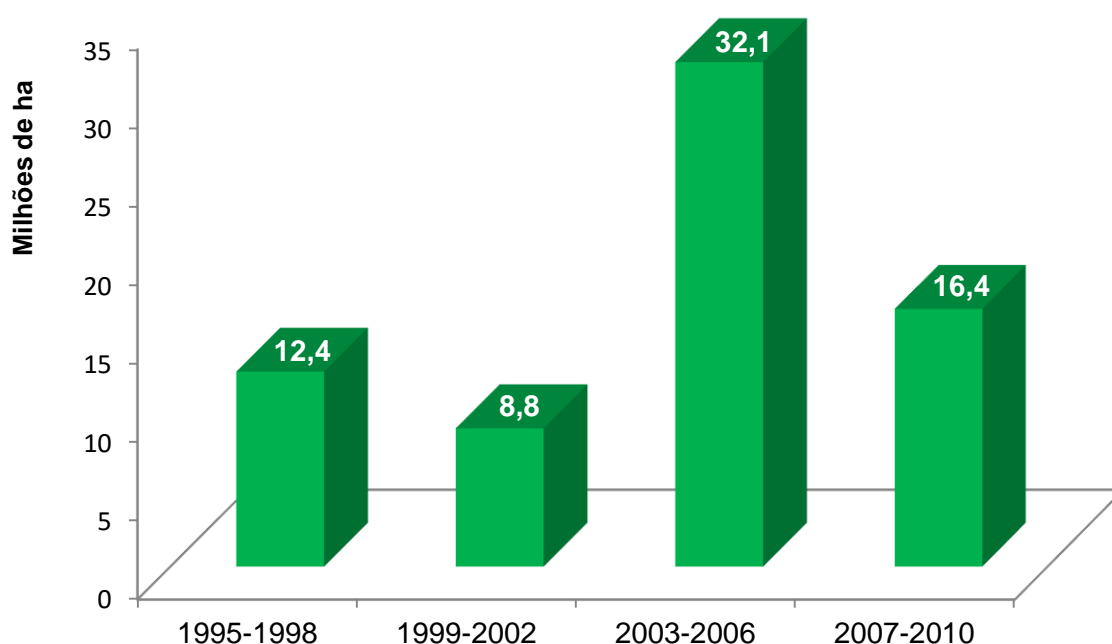
Gráfico 03: Evolução do número de famílias assentadas em áreas destinadas à reforma agrária e número de famílias em ocupações de terras no Brasil nos governos Lula (2003-2010)



Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2011. Elaboração própria.

No período de vigência do II PNRA temos como resultados oficiais o assentamento de 381.419 famílias em uma área total de 31.889.038 hectares o que demonstra um relativo sucesso do plano se comparado com o I PNRA ou com a atenção atribuída por governos anteriores. Em termo de área destinada à reforma agrária temos um crescimento de 364% quando comparado ao segundo governo FHC.

Gráfico 04: Evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil nos governos FHC e LULA 1995-2010 (em milhões de há).



Fonte: DEA/Incra; DIEESE. Elaboração própria.

O II PNRA ao condicionar seus objetivos às modificações nas normas jurídicas e administrativas já apontara o que seria o seu principal entrave, o próprio governo (a questão orçamentária também é fundamental). Dessa forma a reforma agrária do governo Lula não teve como foco a desapropriação, como aponta Ramos Filho (2008, 2013), outras estratégias passaram de coadjuvantes ao papel principal, com destaque para o crédito fundiário.

Para Ramos Filho (2008) a reforma agrária empreendida pelo II PNRA seria o que chama de “reforma agrária marginal” que visa além da manutenção do sistema capitalista (ou seja, não pretende subverter as regras do capital) a conservação da estrutura fundiária atual onde a terra pode continuar exercendo o papel de reserva de valor, “criando, apenas, um conjunto de ações paliativas ou compensatórias que desarticulem e/ou contenham as pressões para que uma falsa reforma se coloque em curso” (RAMOS FILHO, 2008, p. 371).

Considerações Finais

Para concluir, cumpre ressaltar que o objetivo geral do estudo foi buscar elementos para compreensão do porquê o governo Lula não obteve êxito em construir uma política agrária capaz de iniciar um processo de modificação da estrutura agrária do país.

No presente estudo uma das constatações que nos conduziram aos resultados da pesquisa foi que a relação entre o número de ocupações de terras e assentamentos de reforma agrária é um importante indicador para a análise da reforma agrária no Brasil que somado à violência intrínseca ao embate entre os sujeitos da questão agrária e a estrutura fundiária balizam a análise.

Do ponto de vista político ideológico a política neoliberal subjuga a reforma agrária a transformando de política estrutural à política acessória das políticas econômicas. A dominância da esfera financeira condiciona os Estados a garantirem a livre movimentação de capitais financeiros, com objetivos especulativos, através do sistema da dívida pública que passou a cumprir importante papel no processo de valorização do capital.

Nesse contexto, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas. De fato, de acordo com o Banco Mundial, a reforma agrária integra o rol de políticas compensatórias aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais essenciais para a redução da pobreza: a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais.

Portanto, a apreensão da dinâmica do capital no campo e do papel do Estado capitalista nos permite afirmar que a “reforma agrária” como política de Estado perdeu seu conteúdo transformador de enfrentamento da questão agrária, se transformando numa política paliativa determinada pela pressão dos movimentos sociais, pela luta dos trabalhadores. Em outras palavras, **a reforma agrária em julgo seria uma política de redução de conflitos que não é capaz de enfrentar a questão agrária brasileira.**

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA). **Editorial**. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

_____. Qual é a questão agrária atual? In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 34, n. 2, p. 18-37, jul.-dez. 2007.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 91.766, DE 10 DE OUTUBRO DE 1985. I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, 1985.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA, 2005. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>>. Acessado em: 30 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.** Disponível em <<http://www.mda.gov.br/arquivos/1184712941.pdf>>. Acessado em 10 de dezembro de 2015.

CARVALHO FILHO, J. J. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2004, v. 18, n.50, p. 337-345, abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100031&script=sci_arttext>. Acessado em: 13/10/2015.

_____. O governo Lula e o esvaziamento da reforma agrária. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 34, n. 2, p. 95-102, jul/dez, 2007.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Conflitos no Campo, Brasil 2006**. CANUTO, Antônio (org.). Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acessado em 15 de outubro de 2012.

_____. **Conflitos no Campo, Brasil 2011**. CANUTO, Antônio (org.). Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acessado em 15 de outubro de 2012.

_____. **Conflitos no Campo, Brasil 2014**. CANUTO, Antônio; LUZ, C. R. da S.; COSTA, E. R. (coord.). Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2014. 216p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acessado em 15 de janeiro de 2016.

DATALUTA – Banco de Dados da luta pela terra: **Relatório 2010**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP. Presidente Prudente-SP, Outubro, 2011. (FELICIANO, C. A. – coord.).

_____. Banco de Dados da luta pela terra: **Relatório 2013**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP. Presidente Prudente-SP, Dezembro, 2014. (GIRARDI, E. P – coord.).

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

DIEESE. **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. São Paulo: DIEESE, NEAD e MDA, 2011.

FERNANDES, B. M. **A formação do MST no Brasil**. 2º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Debates**. OSAL, ano IX, n.24, out. 2008, p.77-85. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/OUTROS/04mancano.pdf>>. Acessado em 13/10/2015.

FERREIRA, B. A reforma agrária no governo Lula. Balanço: 2003 a 2005. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

FREITAS, C. A. L. L. **A reciclagem e sua dinâmica reprodutora de uma situação de lumpemproletariado**. Goiânia, 2010. 248f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, 2010.

GUEDES, S. N. R. Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista. In. **Revista de Economia**, v. 32, n. 1 (ano 30), p. 7-36, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/economia/article/view/6825>>. Acessado em 02 de outubro de 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Ipea, n. 19, 2011.

LUSTOSA, M. G. O. P. **Reforma agrária à brasileira**: política social e pobreza. São Paulo: Cortez, 2012.

MELO, J. A. T. CPMI da Terra e a luta de classes no Congresso Nacional. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.67-72, ago/dez, 2006.

MENDONÇA, M. L. R. F. **Modo capitalista de produção e agricultura**: a construção do conceito de agronegócio. São Paulo, 2013. 217 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, Humanas da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, 2013.

MENDONÇA, S. R. A classe dominante agrária: natureza e comportamento – 1964-1990. In. STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil**: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. (A Questão Agrária; v.5)

MONTE, F. C. D. **O INCRA e a política de assentamentos rurais**: um estudo sobre os processos políticos e administrativos de ação pública. 2013. 234f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2013.

NEVES, D. P. Agricultura Familiar. In. CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 32-39)

OLIVEIRA, A. U. A ‘Não Reforma Agrária’ do MDA/INCRA no governo Lula. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.165-201, ago/dez, 2006.

_____. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, C. A. B. de. **Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: UNICAMP, 2003.

PEREIRA, J. M. M.; ALENTEJANO, P. Terra, poder e lutas sociais no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). **Tempos Históricos**, v. 18, p. 73-111, jan./jun. 2014.

RAMOS, P. **Índices de rendimento da agropecuária brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2005. (NEAD Debates; 5)

_____. A questão dos índices de rendimento da agropecuária brasileira: Uma história de desrespeito à constituição. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 51-68, jan.-jul. 2005a.

_____. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In. RAMOS, P. (org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. (NEAD Estudos; 15)

RAMOS FILHO, E. S. **Questão agrária atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006). Presidente Prudente, SP, 2008. 428 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”. 2008.

REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercado de terra no Brasil**: estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006. (NEAD Debate; 7)

RESENDE, M.; MENDONÇA, M. L. Violência no campo. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 47-50, jan.-jul. 2005.

SANTOS, F. B. **Questão agrária no Maranhão**: singularidades da mediação do capital. Saarbrücken: NEA – Novas Edições Acadêmicas, 2015.

_____. **Reforma agrária no Brasil**: uma análise do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária. São Luís, 173f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2016.

SAUER, S.; SOUZA, M. R.; TUBINO, N. O parlamento e a criminalização dos movimentos de luta pela terra: um balanço da CPMI da Terra. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.41-66, ago/dez, 2006.

SILVA, J. G. O Novo Rural Brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, Vol. 7, n. 1, p.43-81, maio 1997. Disponível em:

<http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/O_novo_rural_brasileiro.pdf>. Acessado em: 20/11/2015.

SILVA, J. de R. S. **Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamentos de reforma agrária no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2008.

TEIXEIRA, G. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In. STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil**: o debate na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (A Questão Agrária; v.7)

_____. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. In. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, edição especial, p.13-30, julho, 2013a.

TRINDADE, J. R. B. **Dívida Pública e Teoria do Crédito em Marx**: elementos para a análise das finanças do estado capitalista. Curitiba, 2006. 266f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, 2006.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária**. 14 ed., São Paulo: Brasiliense, 2005. (Coleção Primeiros Passos, nº 33).