

Territorialidades em tensão:

movimentos sociais, agronegócio e políticas de reforma agrária no Brasil entre 1985 a 2010

Mirian Claudia Lourenção Simonetti

Como citar: SIMONETTI, M. C. L. Territorialidades em tensão: movimentos sociais, agronegócio e políticas de reforma agrária no Brasil entre 1985 a 2010. *In:* CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M.; SANTOS, A.; VIEIRA, R. L. (org.). **Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 83-103.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-559-9.p83-103>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

TERRITORIALIDADES EM TENSÃO: MOVIMENTOS SOCIAIS, AGRONEGÓCIO E POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL ENTRE 1985 A 2010

Mirian Claudia Lourenção Simonetti

Este texto apresenta parte de uma pesquisa mais ampla na qual buscamos compreender os limites e as possibilidades dos governos dos últimos 25 anos para a realização das políticas de Reforma Agrária no país, tendo por referência os dois governos Lula da Silva. É também consequência de um ciclo de 25 anos de estudos no âmbito do Centro de Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais localizado na Universidade Estadual Paulista (UNESP), *Campus* de Marília/SP, voltados à análise dos movimentos sociais e assentamentos rurais instalados no Estado de São Paulo. Na pesquisa nos deparamos com situações paradoxais que nos informam que as políticas voltadas para a agricultura, dos governos protagonizados pelo Partido dos Trabalhadores (2003 a 2010), ao incentivar o agronegócio de exportação em detrimento da reforma agrária, ampliaram os conflitos que envolvem as populações originárias e tradicionais – indígenas, quilombolas, seringueiros e demais camponeses.

Nesse texto apresentamos de maneira sucinta os dados com relação às ações em torno da luta pela terra dos Sem Terra e os assentamentos realizados nos diferentes governos do Brasil no período entre 1985 a

2010¹. Posteriormente, situamos as políticas relativas à reforma agrária dos governos entre 2003 e 2010. Por fim, destacamos os conflitos sociais que resultaram das políticas antirreforma agrária adotadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

Tratar da análise das políticas de reforma agrária no Brasil implica compreender a complexidade e diversidade dos atores sociais envolvidos com essa problemática, ou seja, o papel do capital representado pela agricultura empresarial ou dos proprietários rentistas (agronegócio), o papel do campesinato e das populações tradicionais e dos povos originários, o papel do estado (incluindo o judiciário) e a atuação dos movimentos sociais. Temos clareza que, na sociedade capitalista, o confronto dos diferentes atores nos espaços sociais abre um amplo leque de disputas vinculado a distintos projetos – gestados tanto na esfera pública quanto na privada – propiciando uma densa rede de tensões, opondo agentes, racionalidades e interesses diversos, ou seja, as territorialidades em tensão.

Embora a nossa análise contemple os últimos 25 anos, é crucial situar que a atual fase do capitalismo tem suas origens nos anos de 1970 e se caracteriza pelo avanço de mecanismos de *acumulação* baseados no processo de privatização, expropriação, proletarização e financeirização da economia. O Estado passa a priorizar a promoção de um ambiente favorável aos negócios com vistas a atrair novos investimentos em detrimento de sua intervenção direta na economia, seja por meio de empresas estatais, seja por meio do controle sobre o processo econômico baseado em instrumentos e políticas regulatórias. Inaugura-se um período sob a dominância de práticas político-econômicas e do pensamento neoliberal, cujo arcabouço institucional caracteriza-se pelo fortalecimento dos direitos de propriedade privada e mercado e comércio livres. Desregulação, privatização e a retirada do Estado de muitas áreas sociais tornam-se processos comuns. O Estado se torna um ator a serviço do capital e de sua estratégia de globalização (HARVEY, 2004).

Essas mudanças tiveram forte impacto sobre a forma da organização da produção, circulação e distribuição dos produtos agrícolas tanto

¹ Escolhemos o período relativo a 1985 a 2010 para a nossa análise visto que no ano de 1985 teve início o primeiro governo pós-ditadura militar e a elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária.

nos países do norte, quanto no sul². Esse processo se intensifica na década de 1990 com a expansão das monoculturas ligadas ao agronegócio de exportação e o crescente avanço do capitalismo financeiro e das empresas transnacionais na agricultura e no sistema alimentar do país. Esse processo envolve desde a privatização das sementes e a venda de agrotóxicos até a compra dos produtos, bem como seu processamento, transporte, distribuição e venda ao consumidor. Cada vez mais os produtos agrícolas e seu comércio estão centralizados em um número reduzido de empresas. Uma das consequências disso é que os alimentos deixam de ser um direito e tornam-se cada vez mais mercadorias.

Os dois governos Lula da Silva se inserem nesse contexto e deixam por herança uma média de 853 conflitos por terra entre 2003 a 2009, número superior à média anual desde 1985, o que por si só é suficiente para afirmar a atualidade tanto da questão agrária, quanto da reforma agrária no país. Os conflitos estão associados à expansão desenfreada dos produtos agrícolas para exportação, a mineração e a exploração madeireira. Isso se deve, porque os governos Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, continua apoiando um modelo agrário/agrícola baseado nas injustas tradições históricas de nossa formação territorial como a extrema concentração fundiária e, assim reproduz o cenário de violência, devastação e conflitos no campo brasileiro.

A política de reforma agrária, que faria frente ao processo crescente de ampliação dos conflitos e desigualdades, foi protelada, mais uma vez, só que agora pelos governos do partido dos trabalhadores que haviam se proposto a executá-la.

A reforma agrária constitui-se como um conjunto de ações governamentais realizadas no âmbito dos países capitalistas visando modificar a estrutura fundiária de uma região ou de um país. Sua execução se dá através de mudanças na distribuição da propriedade e ou posse da terra e da renda com vista a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, culturais, técnicos, econômicos (crescimento da produção agrícola) e de reordenação do território.

² Para Boaventura de Sousa Santos (1995), “uma epistemologia do Sul assenta em três orientações: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul”. Estou entre os que olham o mundo a partir do sul.

Para Oliveira (2005, p. 385) esses atos de governo derivam de ações coordenadas,

[...] resultantes de um programa mais ou menos elaborado e que geralmente, exprime um conjunto de decisões governamentais ou a doutrina de um texto legal. Do ponto de vista etimológico, a palavra **reforma** deriva do prefixo **re** e da palavra **formare**. A palavra **formare** é a forma de existência de uma coisa ou de um sentido. Por sua vez, o prefixo **re** contém o significado de mudança, de renovação. Logo, a palavra **reforma** contém o significado de mudança de uma estrutura pré-existente, em um outro sentido determinado. A reforma agrária implica, portanto, na ideia de renovação da estrutura fundiária vigente. Por conseguinte, as leis de reforma agrária constituem-se em instrumentos opostos à estrutura agrária existente, a qual ela objetiva modificar. Nas sociedades capitalistas a reforma agrária tem sido feita com o objetivo de mudar a propriedade privada da terra concentrada nas mãos dos latifundiários, dividindo-a e a distribuindo para os camponeses e demais trabalhadores. (grifos do autor).

Para Oliveira, a reforma agrária deve ser precedida por duas políticas: a política fundiária e a política agrícola

A política fundiária refere-se ao conjunto de princípios que as diferentes sociedades definiram com aceitável e ou justo para 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 política agrícola 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 mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infraestrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias, etc. (OLIVEIRA, 2005, p. 385-386).

Entretanto, em que pese ser considerada uma importante política de combate à desigualdade econômica e social, evidencia-se a falta das políticas de Reforma Agrária como ação governamental nos governos entre 1985 a 2010. Esses governos realizaram uma política compensatória, com

a desapropriação de terras e poucos assentamentos, visando apenas mitigar os conflitos sociais no campo brasileiro.

Desde o primeiro governo pós-redemocratização do país presidido por José Ribamar Ferreira de Araújo Costa Sarney (1985-1989), passando por Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso, (1995-2002) e os governos de Luís Inácio Lula da Silva, (2003-2006 e 2007-2010), verifica-se o tratamento marginal das políticas de reforma agrária nesses governos. Devido ao nosso interesse de centrar nas políticas de reforma agrária dos governos Lula da Silva, situamos, de maneira sucinta, os dados relativos aos assentamentos no período de 1985 a 2002 e, com maior detalhe, o período que contempla os dois governos Lula da Silva (2003 a 2010).

Com a abertura política dos anos 80, os conflitos sociais ganharam maior visibilidade com a efervescência das lutas organizadas por diferentes segmentos dos trabalhadores. Esta década, no que se refere aos trabalhadores do campo, se abriu trazendo ao primeiro plano a bandeira da reforma agrária inspirada no Estatuto da Terra de 1964, que havia definido as condições para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas foi engavetado pelo regime (MEDEIROS; LEITE, 1999).

Em função da pressão dos movimentos sociais, a reforma agrária será um tema presente na agenda política dos governos nos períodos pós-militares. A gestão do Presidente José Sarney (1985 a 1989) é um marco, visto que se instituiu o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), o I Plano Nacional de Reforma agrária (PNRA), bem como a indicação de José Gomes da Silva para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O relato a seguir, revela parte das tensões dos sujeitos envolvidos com a problemática da reforma agrária.

Para Silva (1987, p. 108),

[...] foi em 10 de outubro de 1985 que o então presidente anunciou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o qual previa o assentamento de 1,4 milhões de famílias, durante quatro anos, regularização fundiária, colonização e tributação da terra, formação dos camponeses, políticas de financiamento e de desenvolvimento tecnológico, cadastro de imóveis rurais, estudos e pesquisas, apoio jurídico, solução dos

conflitos agrários, etc. Porém, as propostas e projetos enfrentaram intensa reação das forças conservadoras, dentre as quais podemos citar a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a União Democrática Ruralista (UDR)³. O governo alterou suas metas e, após apresentar 12 versões para o Plano, desfigurou completamente o projeto inicial, que acabou não sendo implementado. O PNRA foi aprovado depois de ser praticamente alterado por inteiro, onde quase nada ficou da proposta original, contando inclusive com a saída de José Gomes da Silva do INCRA: [...] a Reforma tinha uma aceitação muito grande entre a população como um todo. O que realmente aconteceu em termos de produto final foi que o poderio econômico, a competência e a ousadia da direita, auxiliada pela penetração dos grandes órgãos de formação de opinião pública (grande imprensa, principalmente), fizeram reverter essa tendência. Além disso, as hesitações do Governo ajudaram a contrarreforma que avançou pelos flancos e encurralou o MIRAD/INCRA e as frágeis forças que os apoiavam. O resultado foi o debate representado pela decretação de um PNRA que não guardou relação com a 'Proposta'.

O texto acima mostra uma pequena parte das tensões que envolvem a questão (da reforma) agrária no país. Esse é um processo contínuo que implica em conflitos entre os interesses das elites agrárias e as ações dos movimentos sociais pressionando os governos para a realização da reforma agrária. Os dados a seguir dão a dimensão da atuação dos movimentos sociais.

Na tabela 1, verificamos os dados relativos às ocupações de terra e o número de famílias Sem Terra envolvida na luta pela nos diferentes governos entre 1985 a 2010. No final do governo Sarney (1985 a 1989), havia uma tímida presença dos movimentos sociais em ocupações de terras, é possível observar 229 ocupações com 34.333 famílias ocupantes. Essa fraca presença dos movimentos sociais se deve ao fato de que ainda estavam iniciando sua organização. No governo do presidente Fernando Collor, os Sem Terra sofreram forte repressão, principalmente o MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, com a invasão, por parte do governo, das secretarias do movimento e a prisão de lideranças em diversos estados. Esta repressão causou um refluxo nas ações dos Sem Terra, limitando o

³ União Democrática Ruralista - UDR, organização dos proprietários de terra constituída em 1985 para se contrapor as políticas de reforma agrária.

processo de luta. Apesar desse refluxo durante o governo Collor, foram registradas 228 ocupações de terras com a participação de 40.142 famílias. Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que marcou o início do diálogo do governo federal com o MST. Com o fim da repressão, ocorreu um aumento do número de ocupações de terras. Nos dois anos de governo do presidente Itamar Franco, 42.458 famílias ocuparam terras em 279 ações. Entre 1995 a 2002, nos governos FHC, os números referentes à luta pela terra totalizaram 592.486 famílias em ocupações de terras em 3.978 ações. Nesse período, os conflitos em torno da luta pela terra foram acirrados, bem como a criminalização dos movimentos sociais. Vale lembrar que foi na gestão FHC que ocorreram os massacres de Corumbiara, em 1995, e de Eldorado dos Carajás, em 1996, que resultou na marcha dos 100 mil trabalhadores rurais à Brasília, em 1997⁴. Essas ações impulsionaram as políticas do governo para a reforma agrária. Nos Governos Lula da Silva (2003 a 2010), os movimentos sociais intensificam suas ações com o intuito de forçar a reforma agrária, e quase se equiparam, em números totais, aos governos FHC. Foram 3.802 ocupações envolvendo 493.149 famílias. Mesmo com a presença surpreendente de famílias demandando a reforma agrária, esses governos se nivelam com a sua não realização⁵.

⁴ O Massacre de Corumbiara foi o resultado de um conflito violento ocorrido em 09 de agosto de 1995 no município de Corumbiara, Rondônia. O conflito começou quando policiais entraram em confronto com camponeses sem-terra que estavam ocupando uma área, resultando na morte de 12 pessoas (entre elas, uma criança de nove anos e dois policiais). O Massacre de Eldorado dos Carajás ocorreu em 17 de abril de 1996 no município de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará. No massacre, 19 trabalhadores foram mortos pela Polícia Militar do Estado do Pará. O confronto ocorreu quando 1.500 sem-terra, que estavam acampados na região, decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras, principalmente as da Fazenda Macaxeira. A Polícia Militar foi encarregada de tirá-los do local, porque estariam obstruindo a rodovia PA-150, que liga a capital (Belém) ao sul do estado. Dezenove pessoas morreram na hora, outras duas morreram anos depois, vítimas das sequelas, e outras 67 ficaram feridas.

⁵ Utilizamos, para este trabalho, os dados do DATALUTA referentes aos assentamentos rurais e ocupações de terra. Os dados de ocupações de terra se baseiam na CPT - Comissão Pastoral da Terra. Os dados de assentamentos rurais baseiam-se nos dados do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ANOTER - Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras. Os dados da categoria "manifestações" são organizados a partir do levantamento da CPT e da REDE DATALUTA. Dados coletados por Herivelto Fernandes Rocha (NERA).

Tabela 1 - Brasil – Luta pela terra – Governos 1985 a 2010.

Governos	Ocupações	Famílias em ocupações
Sarney	229	34.333
Collor/Itamar	507	82.600
FHC	3.978	592.486
Lula	3.802	493.149

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2008/2011. Dados coletados por Herivelto Fernandes Rocha (NERA). Elaborado pela autora.

Verificamos, na tabela 2, os dados totais referentes à implantação dos Assentamentos e o número de famílias assentadas nos diferentes governos entre 1985 a 2010. No final do governo Sarney, a tímida presença dos movimentos sociais e a pressão contrária das elites agrárias resultaram em 800 assentamentos, com 122.598 famílias assentadas. No curto período do governo Collor, foram assentadas 27.921 famílias em 157 assentamentos. Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que marcou o início do diálogo do governo federal com os movimentos sociais. Nesse governo, o número de famílias assentadas foi de 34.034 em 304 assentamentos. Os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) deram sequência às desapropriações como instrumento para se conseguir novas terras requeridas para cumprir as metas para o assentamento de famílias de um lado, e de outro propôs uma nova forma de aquisição de terras, denominada reforma agrária de mercado. Nessa perspectiva, em 1997 foi implantado, com apoio financeiro do Banco Mundial, o Programa Cédula da Terra em cinco estados brasileiros (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), previsto para três anos de duração. Entre 1995 a 2002, o governo FHC assentou 389.959 famílias em 3.923 Projetos de Assentamentos. Foi o governo que mais assentamentos realizou no país. Entre 2003 a 2010, assume o governo do Partido dos Trabalhadores, sob a presidência de Lula da Silva. Embora a reforma agrária fizesse parte dos programas do PT, o governo realizou uma tímida política de assentamentos, totalizando 280.568 famílias em 2.902 assentamentos, dando continuidade a mesma política compensatória desde 1985, com o objetivo de mitigar os conflitos sociais.

Tabela 2 - Brasil – Implantação de Assentamentos Rurais - Governos 1985 a 2010.

Governos	Assentamentos	Famílias	Área
Sarney	800	122.598	8.248.899
Collor/Itamar	461	61.825	4.485.953
FHC	3.923	389.959	18.002.792
Lula	2.902	280.568	29.465.498

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2008/2011. Dados coletados por Herivelto Fernandes Rocha (NERA). Elaborado pela autora.

Em 2002, a eleição de Lula da Silva para o exercício da função de chefe de governo gerou uma grande expectativa. Isso devido a sua trajetória vinculada à luta sindical contra a ditadura militar e as injustiças sociais. Também havia a expectativa de que o governo petista, por ser um governo com um forte apelo popular, realizasse um amplo e consistente sistema de atenção e proteção no âmbito das necessidades humanas e sociais; que contemplasse as áreas sociais, educacionais e político-culturais; e que promovesse, o incentivo e o protagonismo dos indivíduos e grupos sociais para o encaminhamento de soluções dos problemas brasileiros, dentre eles aqueles que remetem a desigualdade da distribuição da renda e da terra.

Com relação ao tema da agricultura e do desenvolvimento rural, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito tendo por base um importante programa de reforma agrária, de defesa da agricultura familiar e de luta contra a pobreza no campo⁶. Nomeou como ministros da Agricultura, o Desenvolvimento e do Comércio, três grandes proprietários e também empresários ligados ao agronegócio, os quais adotaram uma política a favor da agricultura patronal e de apoio às exportações agrícolas. A dualidade da política agrícola brasileira foi mantida, institucionalizada e até acentuada nos dois governos Lula da Silva.

A agricultura familiar (4,2 milhões de estabelecimentos e 70% da população ativa agrícola) manteve-se administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a agricultura empresarial (550.000 estabelecimentos, ou 12% do total dos estabelecimentos e 70% das terras agrícolas) pelo Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação

⁶ Para mais informações desse programa, consulte Fundação Perseu Abramo, (2002).

(MAPA), transformado posteriormente em Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Ainda que os créditos para a agricultura familiar tenham aumentado entre 2003 e 2010 e fossem distribuídos segundo diversas modalidades, representaram, ao longo dos governos Lula da Silva, 15% daqueles destinados à agricultura patronal.

Em 2003, o governo confiou a formulação do plano de reforma agrária a Plínio de Arruda Sampaio e equipe. O grupo propôs o II Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado no final de 2003. Entre os seus objetivos, propunha o assentamento de 01 milhão de famílias em quatro anos, priorizando, como demanda imediata, 180 mil famílias acampadas. Previa também: novos assentamentos, cadastro de terras e regularização fundiária, recuperação dos atuais assentamentos, crédito fundiário, igualdade de gênero na reforma agrária, titulação e apoio ao etno-desenvolvimento de áreas remanescentes de quilombos, reassentamento de ocupantes não-índios de áreas indígenas, atingidos por barragens e grande obras de infraestrutura e populações ribeirinhas. Esses programas visavam criar condições para melhorar a vida das famílias já assentadas e regularizar a situação das famílias que estavam na posse de pequenas glebas (CARVALHO FILHO, 2005).

Essa proposta foi desconsiderada pelo governo, que anunciou um plano mais modesto para o quadriênio 2003/6, como pode se observar na Tabela 03, que previa implantar 400 mil novos assentamentos através de desapropriações com finalidade social, compra de terras e, retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente (griladas) por latifundiários. Além dessa meta, o plano previa também a regularização fundiária de 500 mil posses para os primeiros quatro anos. O II PNRA, do governo Lula, previa também a venda de terras através do Programa Nacional de Crédito Fundiário para um total de 150 mil famílias. Dessa forma, ao final dos quatro anos, o governo Lula deveria assentar o total de 1 milhão e 50 mil famílias, bem como o reconhecimento, demarcação e titulação de todas as terras das comunidades quilombolas (OLIVEIRA, 2011).

Tabela 3 - Metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.

	2003	2004	2005	2006	TOTAL GOVERNO LULA	TOTAL PPA 2004/2007
Assentamentos Novos (Reforma Agrária)	30.000	115.000	115.000	140.000	400.000	520.000
Regularização Fundiária	0	150.000	150.000	200.000	500.000	650.000
Programa Nacional de Crédito Fundiário	15.000	37.500	37.500	37.500	127.500	150.000
Total Beneficiados (nº de famílias)	45.000	302.500	302.500	377.500	1.027.500	1.320.000
Total das Ocupações (postos criados)	135.000	607.500	607.500	732.500	2.082.500	2.660.000

Fonte: II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.(BRASIL, 2003).

A 1ª meta do II PNRA que estipulava assentar, no período de 2003 a 2006, 400 mil famílias (Tabela 3) via desapropriações ou compra de terras, a retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente, e por fim, as terras griladas por latifundiários, não foi cumprida. O governo federal, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁷, afirmava ter cumprido 95% da meta-1, ou 381.419 famílias assentadas, porém, segundo levantamento do NERA/DATALUTA, podemos constatar na Tabela 04, que o governo assentou 225.508 famílias entre 2003 e 2006, ou seja uma diferença de 155.911 ou 56% da meta do II PNRA do Governo Lula.

Tabela 4 - Brasil – Implantação de assentamentos rurais – Governos Lula.

Ano	Assentamentos	Famílias	Área
2003	305	23.946	5.561.967
2004	468	35.961	2.939.928
2005	815	99.526	6.731.756
2006	602	66.075	5.697.303
2007	198	14.588	991.853
2008	229	15.901	2.961.661
2009	185	13.890	3.866.477
2010	100	10.681	714.553
TOTAL	2.902	280.568	29.465.498

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011. Organização: Herivelto Fernandes Rocha (NERA).

⁷ PNRA (BRASIL, 2007).

Essa divergência em relação aos dados se refere à divulgação dos dados gerais da relação de beneficiários (RBs) emitidas pelo INCRA, ou seja, essas RBs se referem a todos os beneficiários de todas as metas do II PNRA. Nesses dados estão incluídos os beneficiários de assentamentos novos, regularização fundiária, ou que foram reassentadas devido da construção de barragens, como se fossem novas famílias. Tanto a regularização fundiária quanto os reassentamentos não são reforma agrária, e sim os assentamentos decorrentes de ações desapropriatórias de grandes propriedades improdutivas, compra de terra e retomada de terras públicas griladas (OLIVEIRA, 2011).

Sem cumprir as metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária, o Governo sequer tornou público um balanço das metas alcançadas, seja pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), seja pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), visto que os dados comprovariam a pífia política do Governo Lula para a realização dos assentamentos e da Reforma Agrária.

Após a sua reeleição, o governo Lula (2007 a 2010) não elaborou outro plano de reforma agrária, mas, em contrapartida, foram realizadas duas medidas provisórias – 422 (Lei nº 11.763 - 1º/08/2008) e 458 (Lei nº 11.952 – 25/06/2009). Essas facilitaram que as terras griladas⁸ da Amazônia Legal fossem regularizadas aumentando o limite da área passível de regularização para até 1500 hectares. Assim, ao invés de criar um novo PNRA, criou o Programa Terra Legal, regularizando as terras griladas do agronegócio (OLIVEIRA, 2011).

Segundo Oliveira (2011, p. 11),

O início do ano de 2008 revelou a substituição da política oficial de reforma agrária garantida pelo II PNRA pela regularização fundiária como política oficial do governo do Presidente Luis Inácio da Silva para os três últimos anos de seu segundo mandato. Consolidava-se assim, a vitória do agronegócio e a adesão definitiva da política agrária e fundiária do MDA/INCRA aos interesses do agrobandidismo dos grileiros de terras públicas do INCRA e da reforma agrária na Amazônia Legal. A assinatura pelo ministro do MDA e pelo presidente da República LULA da Medida Provisória 422 no mês de março de 2008, tornada Lei nº 11.763 de 1º de agosto de 2008 começava a refletir a consolidação da contra reforma agrária do governo petista no segundo mandato. (grifos do autor).

⁸ Grilagem de terras é o nome dado à apropriação de terras públicas feita de modo indevido e por meio de falsificação de documentos de titularidade da terra.

O Programa Terra Legal objetivou promover a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais situadas na Amazônia Legal. O governo federal, em 2009, promulgou a Lei 11.952/2009 com o objetivo de acelerar a regularização de ocupações informais em terras públicas federais na Amazônia Legal. Logo após, lançou o Programa Terra Legal para implementar essa lei e beneficiar até 300 mil posseiros. O objetivo inicial do programa era emitir títulos de terra em até 60 dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação.

Dessa forma, o Governo Lula não realizou qualquer alteração na estrutura fundiária do país, ao contrário, aderiu ao agronegócio. Passados 08 anos dos governos do Partido dos Trabalhadores, não houve avanço no sentido de mexer na estrutura de poder dos latifundiários, com suas monoculturas históricas de exportação.

O avanço do cultivo da cana-de-açúcar em Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e sua ampliação em São Paulo, sobretudo na ocupação das áreas de pastagens e florestas, resultou em enormes áreas com problemas ambientais. Isso devido à pressão da plantação de cana-de-açúcar em áreas anteriormente destinadas às pastagens de gado, que, por sua vez, deslocou a produção da soja para áreas de cerrado e floresta, seja no Maranhão, no Mato Grosso, no Pará, no Piauí, no Tocantins, oeste baiano, e as pastagens para a floresta amazônica.

Segundo Medeiros e Leite (2010, p. 3),

A dinâmica da expansão da agropecuária brasileira, cerne do agronegócio, se faz num movimento complexo que tem, de um lado, as terras em produção com, ao que tudo indica, altos índices de produtividade. De outro, terras que estão sendo adquiridas, quer de produtores em crise que vendem sua propriedade para comprar terras mais baratas adiante, quer terras de pecuária, já desflorestadas, 'limpas' e prontas para a reconversão produtiva. Trata-se de um movimento constante, que envolve tanto o recorrente fracasso de alguns, quanto a prosperidade de outros. Esse movimento tem como um elemento de sua dinâmica a busca de novas áreas para serem incorporadas, mas que não necessariamente são colocadas de imediato em produção. Daí deriva a pressão sobre áreas de florestas, a luta por um afrouxamento nas regras de desmatamento, a crítica à delimitação de reservas indígenas e a oposição à atualização dos índices de produtividade.

Enquanto todos os produtos destinados à produção de combustíveis (cana e soja) ou à alimentação animal e só indiretamente às pessoas (soja e milho) aumentaram área ocupada e produção, todos os produtos destinados à cesta básica viram sua área diminuir no período. A substituição de plantios de arroz, feijão e milho, por plantios de cana se deu em várias regiões, tais como no oeste paulista, no Triângulo Mineiro, e no sul de Goiás. Isto, de um lado, provoca a pura e simples redução da oferta destes alimentos, mas de outro provoca também o deslocamento destas culturas para terras de pior qualidade e mais distantes dos principais mercados consumidores.

Além disso, a corrida por terras no Brasil, motivada pelo interesse dos agro combustíveis (nos anos 2001 e 2008) e pelo avanço da agricultura para alimento do gado, produziu um aumento do preço das terras, o que também resultou na alteração do preço dos alimentos.

Segundo Oliveira (2006), as políticas de reforma agrária nos governos Lula estão vinculadas a dois princípios fundamentais.

Não fazê-la nas áreas de domínio do agronegócio e fazê-la apenas nas áreas onde ela possa “ajudar” o agronegócio. Ou seja, a reforma agrária está definitivamente acoplada à expansão do agronegócio no Brasil. É como se estivesse diante de uma velha desculpa: o governo Lula fingir que faz a reforma agrária e divulga números maquiados na expectativa de que a sociedade possa também fingir acreditar. (OLIVEIRA, 2006, p. 6).

Mesmo o número tímido de famílias assentadas, verificado ao longo do texto, só se efetivou graças à mobilização dos movimentos sociais que, desde o início do governo Lula, intensificaram suas ações com o intuito de forçar a reforma agrária. Observamos na Tabela 05 que os anos de 2003 e 2004 são aqueles com o maior número de ocupações e famílias envolvidas. Em 2004, ocorreram 662 ocupações de terra por todo o país, com 111.447 famílias envolvidas. As ocupações, utilizadas como forma de pressão dos Sem Terra, vão diminuindo paulatinamente a partir de 2005, até chegar em 2010 com 16.556 famílias envolvidas em 181 ocupações.

Tabela 5 - Brasil – Luta pela terra – Governo Lula.

Ano	Ocupações	Famílias
2003	540	90.008
2004	662	111.447
2005	561	71.884
2006	545	57.868
2007	533	69.484
2008	389	38.827
2009	391	37.075
2010	181	16.556
TOTAL	3.802	493.149

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011. Organização: Herivelto Fernandes Rocha (NERA).

Vale destacar dois momentos importantes de mobilização do campesinato a fim de pressionar o governo para o cumprimento do II PNRA. O primeiro foi a Conferência Nacional da Terra e da Água, realizada de 22 a 25 de novembro de 2004, em Brasília, na qual os trabalhadores rurais, Sem Terra, agricultores familiares e camponeses, quilombolas, povos indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais e quebradeiras de coco babaçu reuniram-se para debater o tema da reforma agrária, democracia e desenvolvimento social. O segundo foi a grande marcha realizada pelo MST, denominada “Marcha Nacional pela Reforma Agrária”. No dia 1º de maio de 2005, quando 12 mil Sem Terra reuniram-se na cidade de Goiânia e partiram para percorrer, por 17 dias, cerca de 210 quilômetros até Brasília. Ao chegar à capital federal, um ato político foi realizado em frente ao Palácio do Planalto, enquanto uma comitiva entregava ao presidente da República uma carta com as reivindicações dos trabalhadores.

O resultado mais contundente da não realização da reforma agrária do governo Lula pode se observar através dos dados sobre os conflitos no campo brasileiro. São eles que expressam as contradições sociais vivenciadas pelos trabalhadores do campo. Em 2010, foram registrados no Brasil 853 conflitos por terra, número que é superior à média anual dos períodos da história recente com registro, de 1985 a 2002. Só é menor do que a média anual do período 2003-2009, que foi 929 (Figura 1). No ano de 2010, é mantido o patamar elevado de

conflitos por terra na história recente do país, o que por si só já seria suficiente para afirmar a importância da reforma agrária. Por outro lado, evidencia o legado que os governos do Partido dos Trabalhadores deixa de herança após 08 anos de governos no país. (PORTO GONÇALVES; ALENTEJANO, 2010).

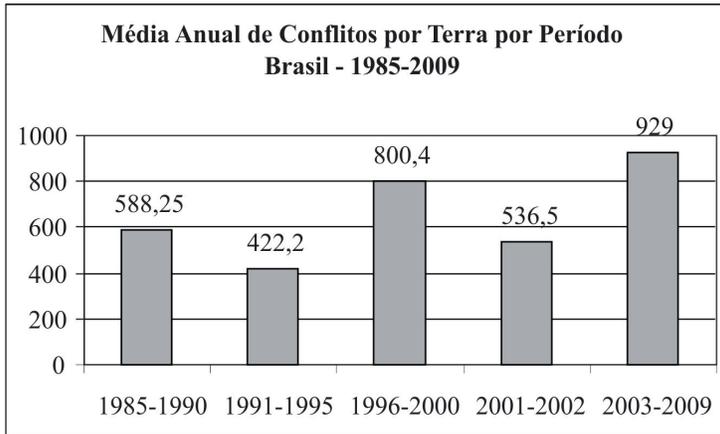


Figura 1. Gráfico de Média Anual de Conflitos por Terra por Período – Brasil – 1985-2009.

Fonte: CPT. Elaboração LEMTO-UFF/GeoAgrária-UERJ. (apud PORTO GONÇALVES; ALENTEJANO, 2010).

Os dados referentes aos conflitos sociais no campo brasileiro, de acordo com os dados compilados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), e apresentados em 2010, mostram o aumento do número de assassinatos, que saltou de 26, em 2009, para 34 em 2010. Teve um aumento expressivo os conflitos pela água, 93,3% a mais que o ano de 2009. Estes conflitos atingem famílias e comunidades que têm terra, casas e benfeitorias alagadas pelas barragens das hidrelétricas ou que são impedidas de ter o livre acesso às fontes, ou que tem sua água contaminada pelos agrotóxicos das grandes monoculturas ou pelos resíduos da mineração. Ao lado dos conflitos pela água, avolumam-se os conflitos envolvendo a mineração, ao todo 58. São povoados, assentamentos, comunidades, povos tradicionais e povos originários que são atropelados para garantir os lucros das empresas mineradoras (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2010).

Na Figura2, verifica-se que entre os mais afetados por conflitos em 2010, estão os quilombolas com 79 conflitos, sem-terra 185, possi-

ros 235. Graças às políticas adotadas pelos Governos Lula da Silva, está havendo um acirramento dos conflitos no campo, visto que o apoio ao agronegócio leva esses setores a se deslocar para as áreas das populações tradicionais.

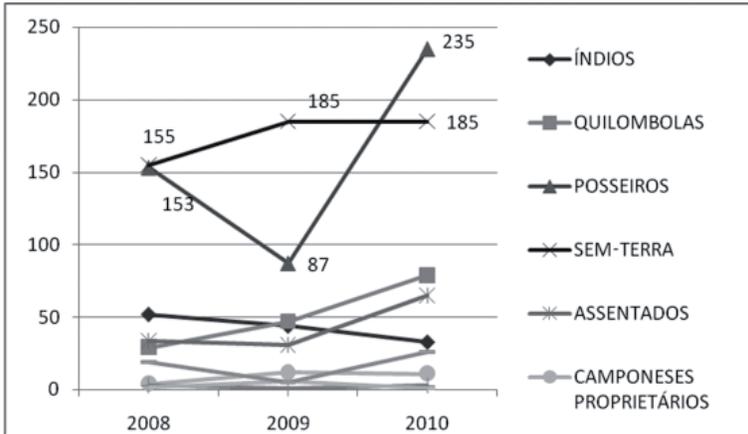


Figura 2. Brasil - Gráfico de conflitos de terra em números ocorridos no período 2008-2010.

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2010).

Esses dados expressam as contradições do campo brasileiro e demonstram que as ações dos governos para o meio rural tem privilegiado o agronegócio em detrimento dos trabalhadores e camponeses. A abertura do mercado chinês explica o avanço sobre terras para criação do “boi verde”, para as monoculturas de soja e de cana-de-açúcar e álcool (etanol), para os complexos milho/frango/porco, ferro-gusa/carvão vegetal e celulósico, com seus latifúndios monocultores. Tudo isso associado muitas vezes ao tripé financiamento público/desmatamento/trabalho escravo (PORTO GONÇALVES; ALENTEJANO, 2010).

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA): Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural, ao ser abandonado pelo governo Lula, não contemplou a amplitude e profundidade dos anseios das organizações camponesas que lutam por uma vida digna no campo. O mesmo pode se dizer dos mais de 100 milhões de hectares de áreas dos povos indígenas e das áreas reivindicadas por mais de 3.500 comunidades quilombolas, e dos mais de 35 milhões de hectares conquistados a retalho na luta pela terra

sob a forma de assentamentos, e que acabam se destinando a uma política de contrarreforma agrária, na medida em que a sua precariedade permite que seja fonte de mão-de-obra barata a serviço do capital.

Em suma, as políticas vinculadas a Reforma Agrária (PNRA) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, se igualam às políticas de reforma agrária desde 1985. Estas se transformaram em medida de atenuação de conflitos sociais, se distanciando cada vez mais de qualquer projeto de construção da democracia econômica, social, ambiental e cultural no Brasil. Nos governos do Partido dos Trabalhadores, a opção foi por uma reforma agrária conservadora ou convencional de um lado, e de outro, o apoio ao latifúndio e aos amplos setores do empresariado rural, ligados à pecuária e a produção de grãos para a exportação (agronegócio). Esse apoio ao agronegócio manteve a reforma agrária como uma questão isolada e setorial, impedindo a desconcentração fundiária e a democratização da terra no campo brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. R. Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. *Ruris*, v. 1, n. 1, p. 37-64, 2007.

BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural*, 2003. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

_____. Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Cadastro Rural - Estatísticas Cadastrais, 2006. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Banco da Terra. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.bancodaterra.gov.br/bt1.htm#bt1> >. Acesso em: 15 jul. 2013.

CARVALHO FILHO, J. J. Política agrária e violência no campo. In: SIDOW, E.; MENDONÇA, M. L. *Direitos humanos no Brasil 2005*: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Global Exchange, 2005. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio003.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil* 2010. Goiânia, 2010.

_____. *Conflitos no campo Brasil* 2005. Goiânia, 2005

DATALUTA. *Ocupações de terra no estado de São Paulo: 1990-2004*. Presidente Prudente: NERA, 2005. Mimeografado..

FERNANDES, B. M. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. O MST e as Reforma Agrárias no Brasil. *Boletim DATALUTA*, 2008. ISSN 2177-4463. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. III PNRA: a reforma agrária como desenvolvimento territorial. *NERA*, Presidente Prudente, , n. 36, dez. 2010. ISSN 2177-4463. Disponível em <www.fct.unesp.br/nera>. Acesso: 17 ago. 2012.

_____. *DATALUTA*: Banco de Dados da Luta Pela Terra. Presidente Prudente: FCT/NERA, 2006.

_____. et al. (Coord.). *DATALUTA*: Banco de Dados da Luta Pela Terra. Presidente Prudente: FCT/NERA, 2007

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Quetão agrária* ([2002]). Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/questaoagraria.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MARTINS, J. de S. *O poder do atraso*: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. Introdução. In: _____. (Org.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil*: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: CPDA, 1999. p. 13-16

NORDER, L. A. *Políticas de assentamento e localidade*: os desafios da reconstituição do trabalho rural no Brasil. 2004. 323 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Wageningen. Holanda. Disponível em: <<http://edepot.wur.nl/121549>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

OLIVEIRA, A. U. Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil do governo Lula. In: EGAL - ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. 13., 2011. Costa Rica, 2011. Disponível em: <http://www.egal2011.gea.una.ac.cr/index.php?option=com_remository&Itemid=180&func=startdown&id=514>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Os posseiros voltam a assumir o protagonismo da luta camponesa pela terra no Brasil. In: *Conflitos no campo Brasil*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra., 2010. p. 55-62.

_____. Os agrocombustíveis e a produção de alimento. In: SIMONETTI, M. C. *A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011. p. 159-179.

_____. *A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula*. Porto Alegre: Mimeo, 2006.

_____. Reforma Agrária. In: MOTA, M. *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 385-386.

PORTO-GONÇALVES, C. W. ; ALENTEJANO, P. R. R. *Contra-Reforma Agrária na Lei e na Marra: a expansão do agronegócio e a reconfiguração da questão agrária no Brasil*. In: *Conflitos no campo no Brasil*, Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2010. p. 107-116.

_____.; _____. A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos. In: *Conflitos no campo no Brasil*, Goiania: Comissão Pastoral da Terra, 2009. 109-117, 2009. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/131?Itemid=23>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

ROCHA, H. F. Caminhos e descaminhos da Reforma Agrária no Governo Lula. XVII In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 17. 2012, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=ROCHA%2C+Herivelto+F.+Caminhos+e+descaminhos+da+Reforma+Agr%C3%A1ria+no+Governo+Lula.+ENG2012&coq=ROCHA%2C+Herivelto+F.+Caminhos+e+descaminhos+da+Reforma+Agr%C3%A1ria+no+Governo+Lula.+ENG2012&aqs=chrome..69i57.2475j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=93&ie=UTF-8>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. *Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil: compreender a diversidade e a atualidade da reforma agrária brasileira: estudos dos assentamentos da região centro sul*. 2008. 72f. (Relatório Iniciação Científica em Geografia) – Núcleo de Estudos de Reforma Agrária, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

SANTOS, B. S. *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge, 1995.

SANTOS, M. Espaços da racionalidade. In: _____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 196-211.

SILVA, J. G. *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo: Busca Vida, 1987.

SIMONETTI, M. C. L. *Entre o local e o global: o movimento dos Sem Terra e a Via Campesina*. Simpósio Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. UNIARA. Disponível em: <http://www.uniara.com.br/nupedor/nupedor_2006/trabalhos/sessao4/01_Mirian.doc>. Acesso em: 23/04/2013.

_____. (Org.). *Assentamentos rurais e cidadania: a construção de novos espaços de vida*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011.

STÉDILE, J. P. MST e o governo Lula: parceria sem perder a autonomia. In: *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, nº 164, mar. 2003.