

PAULO RENATO DA SILVA, MARIO AYALA
FABRICIO PEREIRA DA SILVA , FERNANDO JOSÉ MARTINS
(COMPILADORES)

LUTAS, EXPERIÊNCIAS E DEBATES NA AMÉRICA LATINA

**Anais das IV Jornadas Internacionais de Proble-
mas Latino-Americanos**

Foz do Iguaçu
Imago Mundi / PPG - IELA UNILA
2015

A Questão Agrária brasileira: uma análise dos governos do Partido dos Trabalhadores entre os anos de 2003-2010

Thaylize Goes Nunes Pereira⁴³⁶

Mirian Claudia Lourenção Simonetti⁴³⁷

Esta pesquisa está ligada as pesquisas mais amplas denominadas “Territorialidades em tensão: movimentos sociais, agronegócio e políticas de reforma agrária no Brasil entre 1985 a 2010” e vem sendo desenvolvidas junto ao Centro de Pesquisa e Estudos Agrários e Ambientais – CPEA na Universidade Estadual Paulista – UNESP, com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Tem-se a intenção de analisar os limites e as possibilidades das políticas públicas dos governos do partido dos trabalhadores para a realização da Reforma Agrária no Brasil, analisando também seu projeto de reforma agrária e sua implementação no período de 2003-2010. Desenvolvendo uma análise acerca das permanências e/ou as mudanças de ações adotadas respectivamente no primeiro e segundo mandato e traçando um panorama das suas propostas e projetos anteriores e posteriores as vitórias nas urnas. Sobretudo, procurar-se-á desenvolver essa problemática a partir da análise dos processos resultantes do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA, desde a sua elaboração até quando esse foi deixado para trás em 2007.

Breves Considerações sobre a Questão Agrária e os Planos Nacionais de Reforma Agrária de 1985 e 2003.

⁴³⁶ Possui Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências UNESP, Campus de Marília. Atualmente é Mestranda do Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe, no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) e Graduanda de Licenciatura em Ciências Sociais. É Integrante e Pesquisadora do Centro de Pesquisa e Estudos Agrários e Ambientais – CPEA UNESP - Campus de Marília. Bolsista FAPESP. thaylize@hotmail.com.

⁴³⁷ É professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Coordenadora do Centro de Pesquisa e Estudos Agrários e Ambientais (CPEA) da UNESP/Marília/SP/Brasil. Bolsista Produtividade 2 CNPq. mirian@marilia.unesp.br.

O debate sobre a questão agrária no Brasil surge no final da década de 50, sendo voltado principalmente às questões econômicas e sociais. A década de 60 se caracterizou por possuir uma política econômica de recessão, combater a inflação e instabilidade política de governos populistas e depois o regime militar, que procuraram negar a questão agrária brasileira. Nos anos da ditadura, apesar das organizações que representavam as trabalhadoras e trabalhadores rurais serem perseguidas, a luta pela terra não parou, e apesar de toda a repressão continuou crescendo.

Nesse contexto, começou-se a organizar as primeiras ocupações de terra, não como um movimento organizado, mas sob influência principal da ala progressista da Igreja Católica, que resistia à ditadura. Em virtude desse contexto e acontecimentos em 1975, surge a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Nos anos 80, o Brasil vivia uma conjuntura de extremas lutas pela abertura política, pelo fim da ditadura e de mobilizações operárias nas cidades. Fruto deste contexto, o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra realizou seu primeiro Congresso Nacional, surgindo a palavra de ordem: "Ocupação é a única solução", onde se reafirmou a necessidade das ocupações, sendo essas legítimas para os trabalhadores rurais. A partir daí, começou-se a pensar um movimento com preocupação orgânica, com objetivos e linhas políticas definidos. Com o fim do regime militar, e com a industrialização e modernização da agricultura brasileira, retomou-se o debate da reforma agrária, principalmente a partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária (Engelmann, 2011).

Esse congresso ocorreu em meio ao clima da campanha “Diretas Já”, ganhando assim maior proporção e visibilidade. Este período foi também conturbado com mobilizações de trabalhadores rurais pelo Brasil, tendo como reivindicando a realização da Reforma Agrária. Essas mobilizações na época contribuíram para a formulação do I Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado pelo Governo José Sarney, em outubro de 1985.

Em 1985, a “Nova República” assumiu o governo para realizar a “Transição Democrática” da ditadura. Assim, fez novas alianças no seio do poder do Estado com a anuência militar. Mas, aparentemente de forma contraditória, colocou como um de seus projetos prioritários a Reforma Agrária. [...] Foram, feitas articulações para a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado em 1985, segundo o Estatuto da Terra de 1964. Seus autores, foram em termos os idealizadores do Estatuto (OLIVEIRA, 2007:126).

Esse Governo tinha por objetivo aplicar o Estatuto da Terra e viabilizar a Reforma Agrária até o final de seu mandato (1985-1989), assentando 1,4 milhão de famílias em uma área de 43.090.000 hectares. Na região Norte seriam assentadas 140.000 famílias em 10.080.000 há. Na região Nordeste seriam 630.000 famílias em 18.900.000 ha; na região Centro-Oeste, 210.000 famílias em 7.560.000 ha; na região Sudeste, 280.000 famílias em 4.370.000 ha; e no Sul, 140.000 famílias em 2.180.000 ha (Oliveira, 2007).

Em 1985 com a implantação do plano, passou a ocorrer forte luta entre a UDR (União Democrática Ruralista), o governo Sarney e os camponeses sem-terra, posseiros, etc. O objetivo da UDR foi a inviabilização da implantação do I PNRA. Os números referentes ao primeiro ano do Plano (85/86) traziam já, o fracasso da reforma agrária da "Nova República" de José Sarney. Havia sido atingido apenas 5% das metas das famílias assentadas e da área desapropriada. Depois, no segundo ano (86/87) o ritmo continuou lento. [...] O governo Sarney, passou a investir na propaganda governamental para alimentar a ilusão de que um dia a Reforma viria. [...] Depois de dois anos, menos de 10% das metas do I PNRA tinham sido implantadas. O motivo: a falta de vontade política e a prevalência da defesa dos interesses dos latifundiários organizados na UDR - União Democrática Ruralista (Oliveira, 2007: 126-127).

Entretanto as ações realizadas pelo I PNRA foram pequenas, o Governo Sarney foi modificado com os interesses do latifúndio, e ao final de seu mandato de cinco anos, assentou menos de 90 mil famílias.

Os resultados do I PNRA mostraram que haviam sido assentadas apenas 89.950 famílias (6,4% da meta) em uma área desapropriada de 4,8 milhões de hectares, ou seja, 1,5% da previsão. [...] Menos de um décimo da meta prevista para o número de famílias a serem assentadas pelo I PNRA, chegaram à terra, ficava provada, portanto, demagogia populista do governo Sarney com relação à Reforma Agrária e, mais uma vez, consolidava-se na estrutura do poder do Brasil, a política agrária dos latifundiários (Oliveira, 2007:129).

Desde o I Plano Nacional de Reforma Agrária metas e prazos não são cumpridos. Como podemos observar apenas 6% desses I PNRA conseguiu ser colocado em prática, nos sendo inaceitável que o governo de José Sarney não tenha conseguido assentar nem sequer o mínimo necessário dos Sem-Terra da época (Fernandes, 1996).

Já o II Plano Nacional de Reforma Agrária, do Governo Lula, foi apresentado em novembro de 2003,

[...] durante a Conferência da Terra, em Brasília. Construído num amplo diálogo social, o Plano é fruto do esforço coletivo de servidores e técnicos, com o acúmulo dos movimentos sociais e da reflexão acadêmica. O II PNRA combina qualidade e quantidade, eficiência e transparência na aplicação dos recursos numa ação integrada de governo e com a participação social na sua implementação (INCRA, 2012).

Assim, o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – descreve o Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo PT, apresentando-o sem nenhum confronto; sem problemas; eficiente; prático e executável em quatro anos. Porém, na elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, havia uma disputa de duas concepções diferentes sobre reforma agrária. De um lado estava a Secretária Agrária do PT que pensavam a reforma agrária como sendo uma política social compensatório que auxiliaria o Programa Fome Zero e outros programas tal como o Bolsa Família que é continuidade das políticas sociais do Governo Fernando Henrique Cardoso – Governo FHC.

Para além dessa política de reforma agrária compensatória, existe outra vertente que teoriza a reforma agrária para uma política emancipatória, que é “a política da liberdade em relação à exploração, à desigualdade ou à opressão” (Giddens, 2002: 222). Essa política segundo Giddens visa,

[...] libertar os indivíduos e grupos das limitações que afetam negativamente suas oportunidades de vida. Ela envolve dois elementos principais: o esforço por romper as algemas do passado, permitindo assim uma atitude transformadora em relação ao futuro; e o objetivo de superar a dominação ilegítima de alguns indivíduos e grupos por outros (Giddens, 2002: 194).

Sendo essa a concepção de reforma agrária a qual os movimentos sociais e a equipe de Plínio de Arruda Sampaio expressavam em seu documento de elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária. Porém, o plano desenvolvido pela equipe de Plínio não chegou a ser colocado em vigor. Com a demissão de Marcelo Rezende que era presidente do INCRA e defendia esse modelo de reforma agrária fez com que essa vertente perdesse força, fazendo com que os movimentos sociais não tivessem mais um representante político no governo.

Assim, nessa época foi elaborada duas versões do II PNRA, uma era coordenada por Plínio de Arruda Sampaio, e tinha metas muito superiores do elaborado pela equipe de Miguel Rosseto. Para poder comparar a diferença entre a extensão dessas propostas de assentados, destaco que o plano elaborado pela segunda equipe pretendia assentar 600 mil famílias a menos que a primeira. Mesmo assim, o II PNRA obteve metas que não atingiriam o montante da população que “aguardava” ser atendida, se esse tivesse realmente sido colocado em prática seria notável a diferença das grandes extensões de terras localizadas em nosso país (Proposta, 2003).

Na campanha presidencial de 2002, uma das principais bandeiras levantadas por Lula era a reforma agrária, mas o que se percebeu a longo dos anos foi que ela foi deixada para trás com o passar do tempo. O Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula mal conseguiu sair do papel, e ainda nem era o plano esperado pelos movimentos sociais ligados à luta pela terra, sendo esse, muito mais ameno, com menor abrangência, sendo realmente um plano de políticas públicas de reforma agrária e não de fato a reforma agrária que o governo havia prometido anteriormente.

Os movimentos sociais estiveram presentes na elaboração do II PNRA, mas, o documento que entrou em vigor como o sendo, não era os que os movimentos sociais gostariam que fossem. A derrota dos movimentos sociais junto ao II PNRA já começou na elaboração do mesmo, pois o projeto de reforma agrária que se apresentava não cumpriria sequer uma demanda básica para a realização da mesma. Não assumindo assim o governo, as promessas que havia feito a população, aos movimentos sociais, e a todos os brasileiros. Os movimentos sociais ainda aqui, tentavam trabalhar conjuntamente com governo, pelos fatores históricos existente do governo vigente apoiar os trabalhadores, por acreditarem que esse governo apoiava aqueles que lutaram por séculos pela divisão de terras no país.

O MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário – pouco ou praticamente nada fez para ajudar a solucionar o problema da terra no Brasil nesse período. Na verdade, que tem sido feito no

Brasil desde os governos passados e continua sendo feito nesse é uma política de assentamento de números ilusórios, que não podemos caracterizar por reforma agrária.

Assim como diz Fernandes em seu livro *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*, os erros ocorridos no I e no II PNRA deveriam ser analisados mais atentamente pelos seus sucessores para que as mesmas falhas não sejam cometidas, no sentido de conseguirmos de fato fazer um PNRA que funcione, para cumprir as metas por ele estabelecidas – mesmo sabendo que essas metas são muitíssimo inferiores as necessidades inerentes para a realização de fato da Reforma Agrária no Brasil. Entre essas lições destacadas por ele, vale ressaltar que desenvolvimento não se faz sem conflitualidades (Fernandes, 2008). E nos é inerente que a disputa que o campo sofre hoje é referente ao modelo de desenvolvimento estabelecido entre a agricultura camponesa e o agronegócio. Disputas essas que saem do âmbito da diversidade de culturas produzidas e da monocultura, ou da agroecologia e do agrotóxico, as conflitualidades aqui destacadas perpassam esses e vão para além da produção.

Assim, podemos dizer que desde 1985 existe uma dívida dos governos com a reforma agrária no país, essa vem sendo envolta de políticas inacabadas que não sanam o problema e apenas o remedeiam com operações “tapa buraco”, com o intuito de diminuir as tensões existentes melhorando a imagem daqueles que estão no poder. A política que sempre se adotou ao longo da história foi à “política dos panos quentes”, que são colocados sempre em momentos de mais precisão de aceitação popular, ou para conter aqueles que se revoltam com os rumos tomados pelos governos.

Com tudo que aqui foi explanado, nota-se que o governo após eleito e até mesmo antes de se candidatar a reeleição não deu sinais que estava efetivamente trabalhando para resolver as questões relativas às desigualdades do campo no Brasil, mas pelo contrário, trabalhava contra isso, aliando-se cada vez mais aos latifundiários. O que parece lastimável é aceitar que o primeiro governante oriundo das camadas populares do nosso país não tenha se esforçado e se empenhado para fazer com que fossem cumpridas as promessas de reforma agrária para a existência de um país mais justo e democrático para todos.

Primeiro e Segundo Mandato do Governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2010) e a Reforma Agrária no Brasil.

Quando Lula assume a presidência, em seu Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional realizado em Brasília no dia 1º de janeiro de 2003, na respectiva posse a Presidência da República, disse:

A reforma agrária será feita em terras ociosas, nos milhões de hectares hoje disponíveis para a chegada de famílias e de sementes, que brotarão viçosas com linhas de crédito e assistência técnica e científica. Faremos isso sem afetar de modo algum as terras que produzem, porque as terras produtivas se justificam por si mesmas e serão estimuladas a produzir sempre mais [...] (Discursos Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília, 2003, grifo nosso).

Com Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores – PT na presidência do país muitos se encheram de esperanças, pois acreditavam que lá estava o Partido Político que realizaria a Reforma Agrária.

Com Lula eleito presidente, renovam-se as esperanças na realização de uma efetiva reforma agrária e, ao mesmo tempo, esta bandeira, apesar de integrar as prioridades de governo, passa também a ser um dos seus grandes desafios.

Os trabalhadores rurais, principalmente os sem terras, esperam muito mais deste governo do que de governos anteriores, principalmente em razão da trajetória histórica de apoio aos movimentos sociais. A não realização da reforma agrária prometida pode ser, igualmente, transformada em decepção maior do que aquelas que os trabalhadores já experimentaram repetidas vezes. Contudo, esta renovada esperança não se transformará na espera passiva pela realização das promessas de campanha, como se pode verificar nas mobilizações e jornadas de lutas que os movimentos sociais do campo realizaram no decorrer de 2003 e vêm fazendo em 2004 (Heinen, 200?: 5).

Nesse primeiro mandato (2003-2006) do Governo PT, estava sendo elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária e ainda se acreditava que esse entraria em execução para sanar as necessidades, se não de uma reforma agrária, pelo menos, de um avanço exponencial para a mesma. Por outro lado, não existia nenhum desafio que fosse tão profundamente relacionado com a

história do PT, como o da reforma agrária. Para tanto, destacamos o programa de governo que ele propunha, intitulado “Brasil de Todos”.

O Plano Plurianual (PPA 2004-2007 - Brasil de todos) é previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 1998. Constitui-se de um plano de médio prazo, que estabelece as Diretrizes, Objetivos e Metas a serem seguidas pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. Assim, quando Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente do Brasil, elabora coletivamente um Plano Plurianual (PPA 2004-2007) intitulado "Brasil de Todos - inclusão e participação", e sua apresentação anuncia que:

O processo de elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 inaugura uma nova fase no planejamento governamental brasileiro. A construção e a gestão do Plano a partir de um amplo debate com a sociedade busca a implantação de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e com responsabilidade. A implementação de mecanismos que ampliem a participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas é um traço distintivo deste PPA (Brasil, 2003: 3).

De maneira geral, o Programa se orienta pelos seguintes objetivos: 1-Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2- Crescimento com Geração de Emprego e Renda Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais; 3- Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Estas que sintetizam cinco dimensões: a democrática, a social, a econômica, a ambiental e a regional (Aranda & Senna, 2007).

Porém, mesmo com todos os objetivos e metas, esse mandato acabou sendo marcado pelo esvaziamento de suas propostas, especialmente em relação a concepção da reforma agrária e por políticas que defendiam o agronegócio.

Por meio de uma vigorosa guinada ao centro, Lula da Silva capitalizou os anseios de mudanças, elegendo-se presidente com mais de 60% dos votos. Os movimentos sociais iniciaram o ano de 2003 vivendo uma situação inteiramente nova: um governo cuja história se confunde com as lutas sociais das duas últimas décadas, porém empunhando uma política econômica em continuidade com a de Cardoso. Os embates sociais assumem, portanto, novas feições, recolocando a importância da autonomia de classe e a necessidade de perseverar na construção de projeto alternativo ao neoliberal (Leher, 2006: 82).

Podemos ter clareza que para esses, a reforma agrária não era mais uma necessidade histórica, não podendo ser transformada mais em uma política de desenvolvimento econômico e social. Passou a se pensar, desde então, que a reforma agrária deveria ser realizada pensando apenas em uma política social, com a finalidade de acabar localmente com o problema da fome no país (Oliveira, 2007).

Em uma entrevista concedida pelo geógrafo e um dos mentores do II Plano Nacional de Reforma Agrária, Ariovaldo Umbelino de Oliveira ao Correio da Cidadania ele diz que:

Estamos diante de uma realidade cruel. Lula sempre defendeu, pessoalmente, a reforma agrária. O PT sempre defendeu em seus programas a reforma agrária, mas agora que está no governo não a faz. Isso é um paradoxo, que se explica pelo fato de que a estratégia do governo durante o primeiro mandato foi feita em cima do Fome Zero⁴³⁸, e a reforma agrária era um dos componentes menos importantes do programa, que trazia uma concepção sobre o campo e sobre a reforma agrária de José Graziano da Silva, assessor especial de Lula (Oliveira, 2007, entrevista).

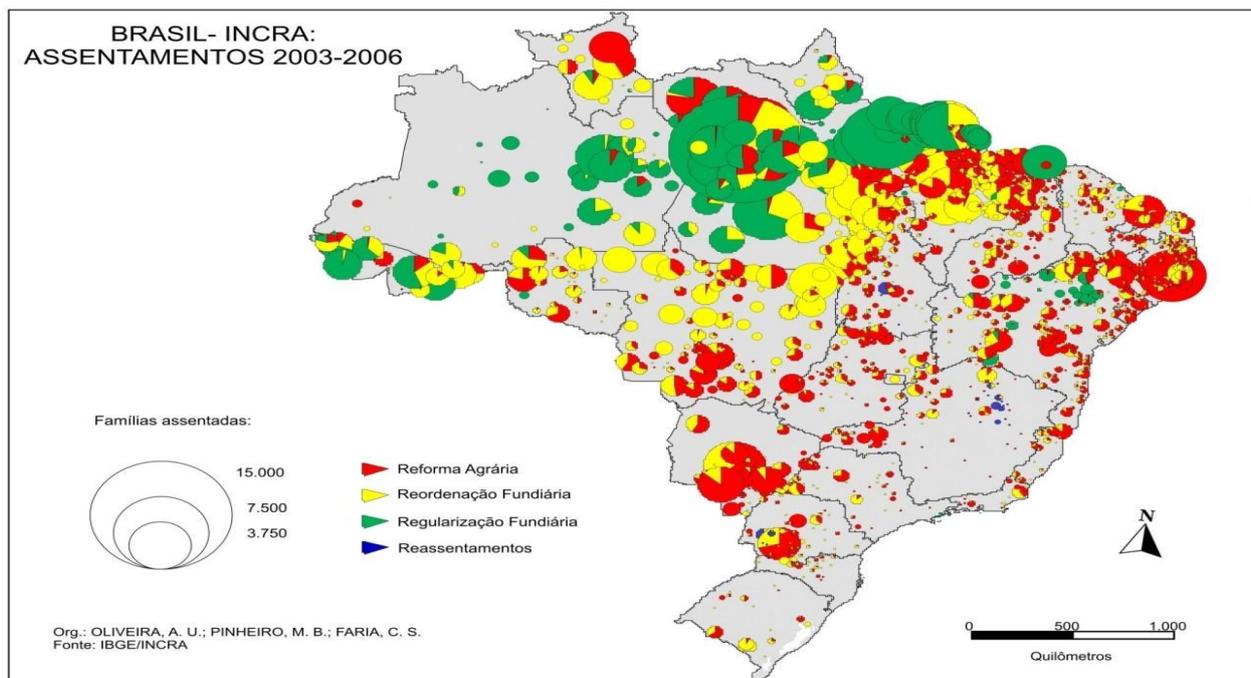
Não se pensou na realização de uma reforma agrária de fato; pois para ela acontecer seria necessário entrar em confronto com o agronegócio, pois, só através desse confronto se alteraria a concentração de poder e de terra no Brasil.

O MST detectou corretamente que o governo atual apóia o agronegócio. É isso que incomoda uma parte da esquerda, pois esse apoio revela a faceta do governo no seu entendimento sobre a questão agrária, ou seja, de que a reforma agrária não é uma necessidade histórica do país. É por isso que, em quatro anos de governo, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Incra assentaram pouco mais de 100 mil famílias, quando o Plano Nacional de Reforma Agrária mandava assentar 400 mil. Dizem que não, que assentaram 381 mil famílias. Isso é mentira, nua e crua. Nos dados de 2005, há mais de mil famílias de um assen-

⁴³⁸ É uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Esta estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

tamento da época de Getúlio Vargas, de 1942, e o governo Lula apenas reconheceu aquele assentamento. E reconhecer não é assentar (Oliveira, 2007, entrevista).

Mapa 1 – Brasil: Assentamentos 2003-2006



Fonte: IBGE/INCRA. Org: OLIVEIRA, A. U; PINHEIRO, M. B; FARIA, C. S.

Analisando o *Mapa 1 – Brasil: Assentamentos 2003-2006*, podemos entender claramente o que Ariovaldo Umbelino de Oliveira estava nos apontando. Os assentamentos do período de 2003-2006 são divididos em quatro categorias diferentes: reassentamento; regularização fundiária; reordenação fundiária e reforma agrária. O Governo Lula agrupou essas quatro categorias como se fossem “novos assentamentos” quando na verdade não são. Os únicos assentamentos que deveriam entrar nas estatísticas da primeira meta do II Plano Nacional de Reforma Agrária são os que estão denominados como “reforma agrária” e correspondem a cor vermelha do mapa. Nota-se aqui, uma articulação do governo para mascarar os dados de uma não reforma agrária, manipulando os números apresentados a população para alegar que estava cumprindo com o que havia prometido em campanha presidencial.

O Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula da Silva, juntamente desenvolvido com o Ministério de Desenvolvimento Agrário previa o cumprimento de 11 metas entre o período de 2003-2006, primeiro mandato do Governo Lula, dando início nesse país a tão aguardada Re-

forma Agrária. Essas 11 metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária, de acordo com o MDA eram: (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004: 38).

1ª meta: 400 mil famílias assentadas;

2ª meta: 500 mil famílias com posses regularizadas;

3ª meta: 150 mil famílias beneficiárias pelo Crédito Fundiário;

4ª meta: Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos;

5ª meta: Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado;

6ª meta: Implementar o cadastramento georeferenciado do território nacional e regularizar 2,2 milhões de imóveis rurais;

7ª meta: Reconhecer, demarcar e titular as áreas de comunidades quilombolas;

8ª meta: Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas;

9ª meta: Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária;

10ª meta: Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas;

11ª meta: Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

Não detalharemos aqui todas as metas propostas pelo Governo Lula, porém, selecionamos algumas mais específicas que nos proporcionam uma análise mais abrangente das propostas desse governo.

A 1ª meta estipulada de assentar no período de 2003 a 2006, 400 mil famílias – que deveria ser feito através de desapropriações com finalidade social, compra de terras e também retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente; terras griladas por latifundiários; não foi cumprida. O Governo estipulou que assentaria, em 2007, 150 mil famílias, totalizando nos primeiros cinco anos de governo um montante de 550 mil novas famílias assentadas. O governo divulgado nos meios de comunicação nacional que assentou 448.954 famílias nesse período, mas, segundo Ariovaldo Umbelino, o governo tenta novamente nos confundir com dados falaciosos, que não correspondem à

realidade, pois a 1ª meta de assentar 400 mil famílias, diz respeito ao assentamento de novas famílias e não da incorporação de outros casos, como por exemplo, de reassentamento ou de regularização fundiária (Oliveira, 2008). Assim, Ariovaldo descreve:

Tenho escrito que esses dados divulgados pelo governo Lula sobre a reforma agrária, referem-se às Relações de Beneficiários emitidas, as “famosas” RBs. Assim, continuo a tarefa de esclarecer a todos que as RBs não se referem apenas aos assentamentos novos, elas são emitidas também para os assentamentos relativos à regularização fundiária [...]. As RBs são também emitidas para regularizar as situações das famílias dos assentamentos antigos reconhecidos pelo Incra para que os assentados tenham acesso às políticas públicas. Elas são inclusive emitidas para regularizar a situação de assentados em decorrência de herança, daqueles que compraram lotes de boa fé, e daqueles que foram substituídos nos assentamentos antigos por abandono ou outros motivos permitidos por lei etc (Oliveira, 2008).

Por isso, precisamos ter muita clareza para fazermos um balanço do II Plano Nacional de Reforma Agrária, pois se fizermos as análises em cima dos dados divulgados pelo INCRA e pelo Governo, chegaremos a números irrealistas de novas famílias assentadas, em virtude de terem “mascarados” dos dados, unindo duas situações completamente diferentes: novas famílias assentadas e famílias já assentadas que receberam a RBs. “Feita esta desagregação, entre 2003 e 2007, o governo Lula assentou apenas 163 mil famílias referentes à 1ª meta – novos assentamentos. Portanto, cumpriu somente 30% da meta de 550 mil famílias que ele tinha prometido assentar” (Oliveira, 2008).

A 2ª meta que diz respeito à regularização da posse da terra de 500 mil famílias no período de 2003 a 2006. Rossetto, ministro do Governo na época fez um pronunciamento junto com o Presidente ao qual dizia que a regularização fundiária não poderia ser caracterizada como um programa de acesso à terra, mas que através dela poderia ter a garantia do acesso a mesma. A importância da regularização dessas terras era saber qual o verdadeiro mapa fundiário do Brasil para que desta forma pudesse se assegurar a estabilidade no campo, combatendo a grilagem de terras e reduzindo significativamente os conflitos agrários no campo brasileiro. Mas, essa meta também não foi cumprida. O Governo conseguiu cumprir apenas 23% da meta, regularizando a posse de apenas 113 mil famílias (Oliveira, 2008).

O restante das outras nove metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária também não foram cumpridas. Algumas ainda tiveram dados oficiais divulgados pelo Governo; dados esses facilmente contestáveis em contraponto com a realidade do campo brasileiro hoje; outros, porém o Governo fez questão de nem lançar a público, nem sequer um balanço das metas alcançadas pelo plano foi divulgado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), pois essas estatísticas comprovariam o fracasso do II PNRA e do próprio Governo para a realização da Reforma Agrária.

Desta forma, o Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula chegou ao seu fim, e constatamos que nenhuma das metas foi cumprida. Os quatro primeiros anos de mandato passaram e 230 mil famílias ainda continuavam na beira das estradas, embaixo de lonas pretas e mais uma vez a realidade nos dizia que não seria realizada a reforma agrária (Ouvidoria Agrária, MDA). O Governo Lula, também não elaborou nenhum outro plano de reforma agrária para o segundo mandato, abandonando as políticas de reforma agrária na continuação de seu governo, passando a adotar deliberadamente políticas compensatórias a fim de minimizar os conflitos em torno das disputas de terras em diferentes locais do país.

Em sua reeleição, Lula, inicia o que Oliveira (2013) nomeou de contra-reforma⁴³⁹ agrária, e seu governo se uni ainda mais com o agronegócio brasileiro. Podemos aqui lembrar o saudoso discurso que foi feito na cidade de Mineiros, em Goiás (GO), onde Lula chamou os usineiros de heróis do país.

Entretanto, muitas alterações de natureza política interferiu nas ações do governo Lula e ele, não só não cumpriu estas metas como, no segundo mandato abandonou a política de reforma agrária e passou adotar deliberadamente uma política de contra reforma agrária, destinando terras públicas constitucionalmente terras da reforma agrária, para os latifundiários às ocupam ilegalmente (os grileiros) (Oliveira, 2013: 2).

⁴³⁹Usaremos a expressão contra-reforma agrária como Oliveira (2013) descreve em *Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula*. In: *Dinámica de losEspaciosRurales y Sustentabilidad: Articulacionesdespacio rural*. 2013. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>

Para seu segundo mandato não foi elaborado outro plano de reforma agrária, mas, em contrapartida a isso, 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 griladas⁴⁴⁰ da Amazônia Legal fossem regularizadas. Assim, ao invés de se criar um III PNRA, se criou o Programa Terra Legal, regularizando as terras griladas do agronegócio.

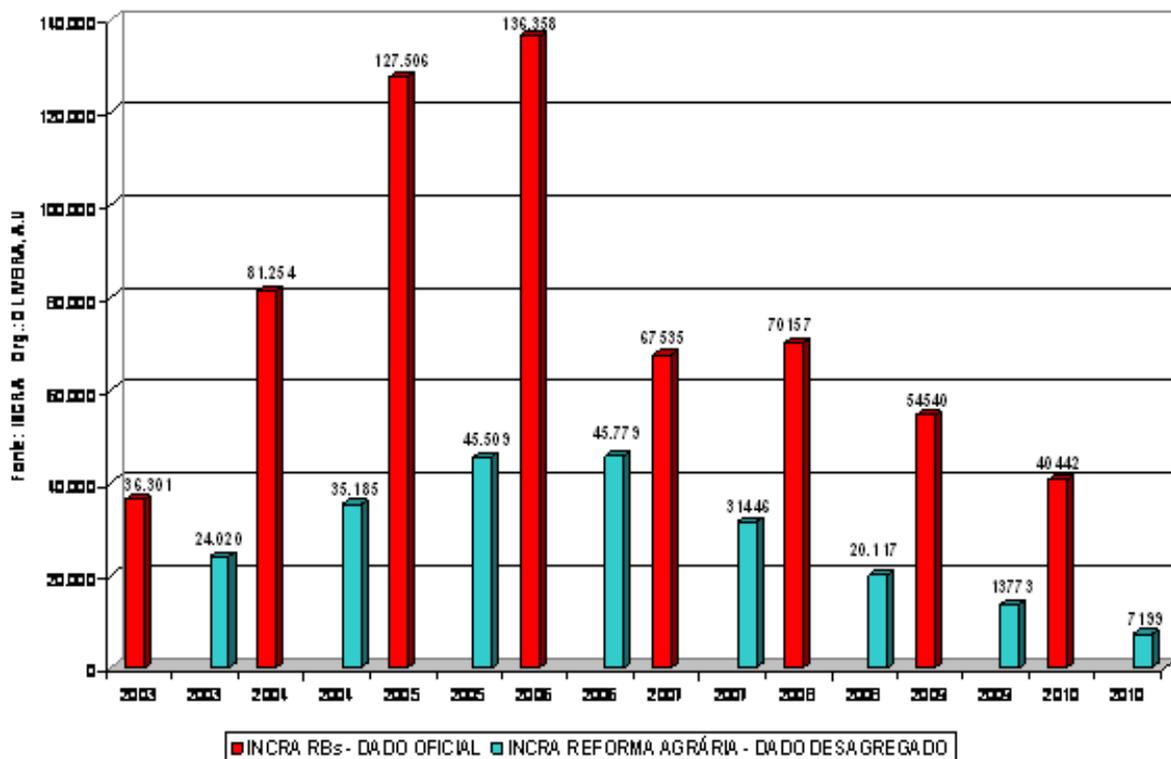
O Programa Terra Legal teve iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o objetivo de promover a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais situadas na Amazônia Legal. O governo federal em 2009 promulgou a Lei 11.952/2009 com o objetivo de acelerar a regularização de 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.

Desta forma, o Governo Lula não realizou qualquer alteração na estrutura fundiária do país, visto que não estavam interessados em incomodar o agronegócio, mas pelo contrário, o Governo passou a apoiá-los fortemente, ficando cada vez mais evidente suas intenções a partir de seu segundo mandato (2007-2010).

No segundo mandato a Reforma Agrária, passou a ser tratada como uma política marginal e compensatória, não mais como sendo o principal instrumento de democratização do campo. Podemos verificar essa afirmação, com os números contidos no *Gráfico 1 – Brasil – Assentamentos de Reforma Agrária – 2003 a 2010*, onde analisamos os dados desagregados dos RBs, encontrando um número de assentamentos muito inferior aos divulgados oficialmente (Oliveira, 2008).

Gráfico 1 – Brasil – Assentamentos de Reforma Agrária – 2003 a 2010

⁴⁴⁰ Grilagem de terras é o nome dado a apropriação de terras públicas feita de modo indevido e por meio de falsificação de documentos de titularidade da terra. A grilagem de terra está associada à especulação imobiliária, venda de madeiras e lavagem de dinheiro. Segundo o artigo 50 da Lei nº 6.766/1979, o cidadão que for flagrado exercendo essa prática poderá ter punição com prisão e pagamento de multa.



Fonte: INCRA/ Org: OLIVEIRA, A. U.

Assim, nos oito anos de governo a Reforma Agrária de Lula não foi realizada, embora esse tenha destacado no decorrer de sua campanha eleitoral e em seu primeiro mandato que a reforma agrária era uma política de justiça social e que sempre iria defender a mesma lutando por ela até morrer. Em suas palavras: “Nós faremos a reforma agrária, sim. Mas com tranquilidade e qualidade, que gere renda e trabalho para o campo. Eu não quero repetir os erros do passado, mas sim fazer melhor. Vou lutar pela reforma agrária até morrer” (Pronunciamento de Lula em 2005).

Ao terminar seu pronunciamento, Lula disse que para ele não foi fácil deixar de lado uma demanda histórica por uma reforma agrária ampla e radical, passando a realizar uma reforma agrária “tranquila e pacífica” e disse também que era para esperar o fim de seu governo para cobrá-lo sobre as realizações ou não de uma reforma agrária no Brasil.

Porém, o que se entendia naquela conjuntura como “tranquila e pacífica”, era que a reforma agrária iria acontecer, mas que seria de uma forma mais planejada dentro do governo – até mesmo, porque se esperava a concretização das metas do II PNRA. Mas, passado esse tempo, notou-se que o governo deixou de compreender a reforma agrária como sendo um instrumento de

construção de uma nova forma de organização no campo; seja ela política, social, produtiva e ambiental.

Não se pensou na realização de uma reforma agrária de fato, pois para ela acontecer seria necessário entrar em confronto com o agronegócio e todas as consequências nocivas desse setor para o país, ou seja, devastação ambiental, superexploração do trabalho no campo, dentre outras.

Notamos claramente que os mandatos dos governos Lula seguiram metas diferenciadas quando se fala em Reforma Agrária, onde no primeiro mandato existia a esperança por parte dos trabalhadores que essa realmente aconteceria, e já no segundo mandato, o sentimento a qual os cercava já era de desapontamento por ter esperado tanto para que um governo de esquerda chegasse ao poder, e a mesma não se concretizar.

Nesse governo destaca-se o seu crescente pacto junto ao agronegócio em detrimento a desvalorização da sua relação com os movimentos sociais, especialmente os sem-terras, que esse governo dizia que seriam os mais beneficiados desde os primeiros dias, após eleito.

Percebemos que os planos de reforma agrária foram deixados se não de forma integral, quase que totalmente para trás, dando espaço preferencial neste governo ao agronegócio. Remeto aqui às palavras de Oliveira, quando ele diz que nesse governo, as políticas de reforma agrária 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 finge que faz a reforma agrária e divulga números maquiados na expectativa de que a sociedade possa também fingir acreditar (Oliveira, 2008).

Entretanto,

Se nos primeiros meses do início do governo Lula se tinha esperança de que este daria uma tintura político-ideológica popular à sua administração, atualmente não cabem muitas ilusões: habilmente deu um alento importante ao desgastado projeto neoliberal, garantindo-lhe mais tempo de sobrevivência com apoio das camadas mais pobres e desorganizadas da população. As mudanças político-ideológicas do

PT ao longo dos anos provavelmente trazem dificuldades para resgatar seus compromissos históricos com as classes trabalhadoras. Essas mudanças contribuíram para que as classes dominantes aceitassem a eleição de um ex-operário à presidência da república e proporcionaram alterações na estrutura de poder no Brasil ao favorecerem a readequação das frações hegemônicas e manterem intactos os interesses monopolistas. O impacto desse processo para as classes populares ainda merecerá muitas análises, mas, pelo visto, as bandeiras históricas dos movimentos populares (antimonopolistas, antiimperialistas e antilatifundiárias) continuarão sendo içadas por um longo tempo (MACHADO, 200?: 32-34).

Em contrapartida as ações, ou não ações desses governos, e tendo em vista que esses homens e mulheres querem poder produzir em terras que por tanto tempo são mantidas improdutivas no Brasil, esses trabalhadores possuem duas alternativas: esperar para que aqueles que estão lá em cima olham para cá por vontade própria e realizem a mudança na estrutura fundiária do país, ou obrigá-los a olhar em virtude das lutas travadas por aqueles que esperam e reivindicam aquilo que é de todos nós por direito, ou seja, uma democratização do acesso à terra no Brasil.

Compreende-se então que, em virtude da Contra-Reforma desse Governo, desenvolveram-se duas frentes de luta no Brasil: primeiramente para adentrar a terra; em segundo lugar, para permanecer nela como camponês e produtor de alimentos fundamentais à sociedade brasileira. Esses camponeses são uma classe em luta permanente, pois, jamais obtiveram de um governo uma política pública efetiva para a consolidação da reprodução social dos mesmos, restando a esses a luta diária, senão por um pedaço de chão, por condições de continuar vivendo dele (Oliveira, 2001).

Tem-se claro que qualquer alternativa para se alterar a condição de vida da maior parte dos brasileiros, acabando com a exclusão social, passa obrigatoriamente pela realização da Reforma Agrária. Só com a Reforma Agrária de desapropriação de terras improdutivas e devolutas⁴⁴¹, acabando com o latifúndio é que atingiríamos seu objetivo social, retirar da marginalidade uma gran-

⁴⁴¹ As terras devolutas são terras públicas, que em nenhum momento integraram o patrimônio particular, ainda que estejam irregularmente em posse de particulares. O termo "devoluta" relaciona-se ao conceito de terra devolvida ou a ser devolvida ao Estado. O fato de não haver registro da terra não caracteriza que sejam devolutas, devendo o poder público comprovar a existência e propriedade das mesmas. Para estabelecer o real domínio da terra, ou seja, se é particular ou devoluta, o Estado propõe ações judiciais chamadas ações discriminatórias.

de parcela da população pobre e despossuída de meios de produção; além de seu papel econômico e político, como já exposto nesse trabalho.

A Reforma agrária dos movimentos sociais, não é uma reforma agrária compensatória, tranquila e pacífica como propôs Lula. Almejam uma reforma agrária que alterará a estrutura fundiária. De acordo com o MST, no atual modelo econômico, que tem seu centro nas exportações, nos bancos e nos grandes grupos econômicos, a reforma agrária não consiste apenas em dividir os latifúndios entre os pobres do campo, ela está mais complexa, visto que o capital estrangeiro, as transnacionais e os grandes grupos econômicos passaram a controlar a agricultura nacional, para exportar matérias-primas, produzir celulose e energia. A proposta atual pretende contrapor-se ao modelo hegemônico que aprofundou a integração do latifúndio com as empresas transnacionais e o capital financeiro.

Segundo João Pedro Stédile, “[...] o agronegócio é uma grande aliança entre as empresas transnacionais — que controlam os insumos [*input*], o mercado internacional e os preços dos produtos agrícolas — e os grandes proprietários capitalistas. Eles querem produzir apenas mercadorias que dêem lucro e para o mercado externo” (STÉDILE, 2012, entrevista).

Ele ainda coloca que falta à sociedade, ao governo e às forças populares brasileiras em geral, um projeto claro de país que englobe um desenvolvimento econômico, social, político e ambiental.

Segundo Stédile,

Agora, nós precisamos de um novo tipo de reforma agrária. [...] Uma reforma agrária que comece na distribuição de terras, mas que organize cooperativas de produção para instalar agroindústrias nos assentamentos e no interior. Porque é isso que aumenta a renda e tira da pobreza. Uma reforma agrária que adote a matriz tecnológica da agroecologia, produzindo alimentos saudáveis, sem veneno e sem alterar o equilíbrio do meio ambiente. Uma reforma agrária que distribua educação. [...] Nós queremos uma reforma agrária popular, de outro tipo. [...] E seu desfecho vai depender de mudanças na correlação de forças em geral. Vai depender do ressurgimento do debate em torno de um necessário projeto popular para o Brasil (STÉDILE, 2012, entrevista).

Stédile, juntamente com o MST, colocam a necessidade de pensarmos um novo tipo de reforma agrária, não aceitando a Reforma Agrária compensatório, tranquila e pacífica proposta pelos governos. Salientando que o Brasil precisa de um novo projeto popular que agregaria educação, saúde, distribuição de renda, produção, desenvolvimentos, todos esses, aliados a distribuição de terras e efetiva reforma agrária, que só será possível a partir de mudanças nas correlações de força. Esta que no Governo Lula, os movimentos sociais não conseguiram se contrapor, trazendo para a sociedade, mas principalmente para o campo brasileiro inúmeras consequências, dentre elas, o aumento da violência e dos conflitos agrários no Brasil.

Referências Bibliográficas

ARANDA, Maria Alice de Miranda; SENNA, Ester. A Articulação Democracia e Participação no PPA do Governo Lula: Brasil De Todos – Inclusão E Participação, 2007. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/268.pdf Acesso em: 10/09/2014

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária. INCRA. Brasília, 2005.

_____. Plano Plurianual Brasil de todos: inclusão e participação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SPI, Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp?cod=1 Acesso em: 05/08/2014

Discursos Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003); Brasília. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml> Acesso em: 10/07/2013

ENGELMANN, Solange I. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. Revista Geográfica de América Central, Número Especial EGAL, Costa Rica, 2011, pp. 1-22, Disponível em: http://www.memoriaoperaria.org.br/revistaeletronica/solange_e_aldo_duran.pdf Acesso em: 23/06/2014

FERNANDES, Bernardo Mançano. MST: formação e territorialização em São Paulo. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil. Campinas, Editora da Unicamp, 2008.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Tradução Plínio Dentzien. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2002.

HEINEN, Milton. O plano nacional de reforma agrária do governo Lula. Antecedentes. O plano. Possibilidades e limites de sua execução, 200?. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/17929366/1990100000/name/O+plano+nacional+de+reforma+agr%C3%A1ria+do+governo+lula.pdf>. Acesso em: 02/09/2014

INCRA. Ministério do Desenvolvimento Agrário 2006. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=386 Acesso em: 28/05/2014

LEHER, Roberto. Región Sur. O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil. En publicación: OSAL, Observatorio Social de América Latina, no. 10, 2006, p. 81- 129.

MACHADO, Eliel Governo Lula, Neoliberalismo e Lutas Sociais. *Lutas Sociais* 21/22, 200?. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/2_eliel.pdf Acesso em: 27/11/2013

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. *Estud.* vol.15 no.43. São Paulo Sept./Dec, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300015> Acesso em: 16/02/2014

_____. O governo Lula dá adeus à reforma agrária. 24 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4790&Itemid=1 Acesso em: 24/08/2013

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

_____. Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula. *Dinámica de los Espacios Rurales y Sustentabilidad: Articulaciones del espacio rural*, 2013. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/04.pdf> Acesso em: 03/03/2014

PROPOSTA de Plano Nacional De Reforma Agrária. Brasília, 2003.

STEDILE, João Pedro. Entrevista à revista Estopim, 2012. Disponível em:
<http://www.odiariorio.info/?p=2586> Acesso em: 20/05/2014