

# **A Reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995 – 2019)**

**Renata Cattelan**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – Toledo, Paraná, Brasil.  
e-mail: renata.cattelan@gmail.com

**Marcelo Lopes de Moraes**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – Toledo, Paraná, Brasil.  
e-mail: marcelomoraes.unioeste@gmail.com

**Roger Alexandre Rossoni**

Universidade Federal Tecnológica Federal do Paraná (UFPR) – Curitiba, Paraná, Brasil.  
e-mail: roger.rossoni@gmail.com

## **Resumo**

A reforma agrária no Brasil foi pauta de discussões durante as décadas de 1950/1960 e, posteriormente nas décadas de 1980/1990, construindo-se diálogos com relação a sua necessidade, efetividade e a maneira como poderia ser aplicada. Sem consenso, a política de reforma agrária foi implementada de maneiras diferentes na tentativa de sanar problemas no meio rural. O objetivo deste artigo é analisar a ação dos governos em cada ciclo político direcionado à reforma agrária, a partir de 1995. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica, que procura em fontes escritas, contextualizar uma ação. Se notam as divergências entre as ações em cada governo, com direcionamentos distintos, entretanto, os resultados têm sido semelhantes, já que não houve de fato uma reforma agrária no Brasil.

**Palavras-chave:** Política agrária; governos; sazonalidade.

## **Agrarian reform in political cycles of Brazil (1995 – 2019)**

### **Abstract**

The agrarian reform in Brazil was the subject of discussions during the 1950s and 1960s, and later, in the 1980s and 1990s, dialogues were built on its necessity, effectiveness and how it could be applied. Without consensus, the agrarian reform policy was implemented in different ways in an attempt to solve problems in rural areas. The objective of this article is to analyze the action of the governments in each political cycle directed to the agrarian reform, from 1995. The methodology used is the bibliographic review, which searches in written sources to contextualize an action. It is noted the differences between the actions of each government, with different directions, however, the results have been similar, since there was indeed a land reform in Brazil.

**Key-words:** Agrarian policy; governments; seasonality.

## **Reforma agraria en los ciclos de Brasil (1995 – 2019)**

### **Resumen**

La reforma agraria en Brasil fue objeto de debates durante las décadas de 1950 y 1960 y, posteriormente, de 1980 y 1990. Estos periodos construyeron diálogos acerca de la suya necesidad, efectividad y la manera como la reforma podría ser aplicada. Sin consenso entre los implicados, la política de reforma agraria se implementó de diferentes maneras, en un

Rev. NERA	Presidente Prudente	v. 23, n. 55, pp. 138-164	Set.-Dez./2020	ISSN: 1806-6755
-----------	---------------------	---------------------------	----------------	-----------------

intento de resolver los problemas en las zonas rurales. Por lo tanto, este estudio analiza la acción del gobierno brasileño dirigido a la reforma agraria, a partir de 1995. La metodología utilizada es la revisión bibliográfica, que busca describir y contextualizar una acción. Se evidenciaron diferencias entre las acciones de cada gobierno, adoptando diferentes direcciones socioeconómicas, aun observó que fueran alcanzados resultados similares, ya que, de hecho, no hubo una reforma agraria efectiva en Brasil.

**Palabras-clave:** Política agraria; gobiernos; estacionalidad.

## Introdução

O legado histórico brasileiro na questão agrária diz respeito à concentração exacerbada da terra entre latifundiários. O problema relacionado a isso, atualmente, corresponde à dificuldade de desenvolvimento no meio rural e possíveis entraves para o crescimento do país. Mas, de acordo com Alcantara Filho e Fontes (2009), os problemas relacionados à distribuição de terras são herança das práticas concentradoras do período colonial. Com a chegada dos portugueses, o território brasileiro passou ao domínio público de Portugal por direito de conquista, e “a transferência de terras públicas à iniciativa privada se deu através de concessões de Sesmarias, comercialização, trocas e legitimação de posses no decorrer da história” (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009, p. 65).

No tocante a Sesmarias, Almeida e Serra (2012) descrevem que essa foi a primeira forma de acesso jurídico à terra no Brasil, sendo essa a base do latifúndio, e perdurou até 1822. Com a extinção do período sesmarial, conforme Silva (1997), inicia-se um novo período de legitimação de terras no Brasil, que durou até o surgimento da Lei de Terras em 1850. O autor denomina esse período de quase 30 anos de “Império de posses”, já que a ausência de uma regulamentação de terras resultou na posse como única forma de aquisição. Consequentemente, verifica-se o aumento no número de posseiros e de grandes propriedades.

A Lei de Terras de 1850 estabeleceu que “a aquisição de terras no Brasil seria possível somente por intermédio da compra”. Mas essa lei tinha como objetivo dificultar o acesso à terra pelos imigrantes e negros, já que foi elaborada por grandes latifundiários (ALMEIDA; SERRA, 2012).

Da Lei de Terras, até meados do século XX, a terra foi uma questão secundária para os governos, pelo menos do ponto de vista das políticas diretas ao setor. A ascensão da indústria, a partir das primeiras décadas desse século, aconteceu, de fato, vinculada e compatível com o complexo do café, predominante no comércio e na política do período, conforme expõem Cano (2007) e Martins (1979). Para os referidos autores, a crise do complexo cafeeiro fez com que emergisse uma classe de latifundiários com habilidades empresariais e que foram amparados por infraestrutura e superestruturas, ou seja,

investimentos estatais tanto em ferrovias e portos, como instituições auxiliares, o que permitiu a passagem de recursos para o setor industrial.

Já com o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e a destruição causada na Europa, a fome se tornou um problema mais presente e as políticas de combate à pobreza e à fome passaram a entrar em pauta. Uma delas era a reforma agrária, que visava aumentar a produção de alimentos. Apesar da reforma agrária ser uma saída, foi a introdução da modernização agropecuária que prometeu sanar o problema da fome.

A década de 1960 foi decisiva no Brasil para que a chamada Revolução Verde se estendesse por todo o território. Os grandes latifundiários foram, mais uma vez, beneficiados pelas políticas de incentivo do aumento da produtividade agrícola. Foi com a promessa de acabar com a fome que os pacotes tecnológicos foram inseridos no meio rural, contudo o que se observou, subsequentemente, não foi bem isso. Apesar da produção agropecuária ter atingido níveis históricos, as consequências foram o êxodo rural, a concentração de terras, a desigualdade e a pobreza no campo.

As políticas agrárias brasileiras sofreram diversas modificações ao longo das décadas, tendo por características serem priorizadas ou não em cada governo. A partir de 1960 há um destaque particular à política de reforma agrária, por sua importância para o início do governo militar, a partir de 1964, visto que era uma das reformas pretendidas pelo então presidente João Goulart, acusado de alinhamento com o Socialismo (SOUZA, 2008).

Logo no início do governo militar, ainda no ano de 1964, foi instituído o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que direcionou a política agrária brasileira para o campo da colonização. Isso quer dizer que não se pode confundir, a partir desse instrumento governamental, a reforma agrária e o processo de colonização, visto que a colonização é feita, em regra, em terras públicas e a reforma agrária tem por premissa a função social da terra, relativa a propriedade privada, devendo implicar em redistribuição e não na distribuição, como foi promovido no período (BRANDÃO, 2009).

O governo militar acabou por utilizar das regulamentações agrárias existentes para promover a modernização da agricultura, que incentivava especialmente os maiores produtores. Os mais de 20 anos do período militar, quanto à questão agrária, foram marcados pelo êxodo rural, pela propagação da monocultura primária exportadora e pela concentração de terras no Brasil (BACHA, 2012).

As pressões pela reforma agrária ressurgiram juntamente com a redemocratização brasileira, a política passou a constar na Constituição Federal de 1988 e a ser uma possibilidade de promoção da justiça social no campo, assim como de incentivar a produção de alimentos, já muito discutido internacionalmente, principalmente após o término da Segunda Guerra Mundial.

A partir de 1988, esperava-se que a reforma agrária efetivamente acontecesse, da maneira como nunca havia ocorrido, desapropriando os grandes latifúndios que não cumprissem com a sua função social e colocando neles famílias que necessitassem da terra para viver e produzir. O projeto de reforma agrária gestado durante a década de 1980, objetivava construir uma política integrada com outros setores, não somente inserindo as famílias nas terras, mas dando condições de produção e oferecendo serviços públicos básicos. Os primeiros anos da década de 1990 mostraram que o projeto de reforma agrária não aconteceria dessa maneira e que as lutas experimentadas na década de 1980 necessitariam de continuidade, pressionando o governo nas desapropriações. Levando esse contexto em consideração, o objetivo da pesquisa é analisar a ação dos governos em cada ciclo político direcionado para a reforma agrária, a partir de 1995<sup>1</sup>. A metodologia utilizada será a revisão bibliográfica, que procura em fontes escritas, contextualizar uma ação.

O artigo está dividido, além desta introdução, em outras oito seções. A segunda seção apresenta dados relacionados à reforma agrária para os períodos políticos. Uma terceira seção refere-se aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, uma quarta seção com relação aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, bem como uma quinta seção sobre o governo de Dilma Rousseff. A sexta seção refere-se ao governo de Michel Temer e a sétima sobre o início do governo de Jair Messias Bolsonaro e as perspectivas futuras do seu governo. As considerações finais compreendem a oitava seção.

## **A reforma agrária em dados (1990-2018)**

A Constituição Federal de 1988 foi um marco institucional e jurídico no que diz respeito à política de reforma agrária no Brasil. Pós redemocratização os movimentos sociais voltaram a atuar livremente e, com novos projetos, pressionaram a inserção da função social da terra<sup>2</sup> como condição para a utilização de terras no Brasil. Caso descumprida a função, a terra poderia ser desapropriada para fins de reforma agrária. Esse aspecto contribuiu para que se elevassem as expectativas quanto à formalização de uma política de reforma agrária realmente eficiente.

Com o passar dos anos, após a Constituição, visualizou-se um cenário em que o meio rural continuava dominado pelo latifúndio e que, além disso, ganhava forças a função primária exportadora do Brasil. O poder dos grandes proprietários de terras impediu as

---

<sup>1</sup> A periodização utilizada inicia em 1995, haja vista que, para algumas variáveis, os dados até 1994 somente se encontram agregados, e separados anualmente, a partir de 1995. O último ano analisado se refere a 2016 para alguns dados e 2018 para outros, isso decorre do fato de que eram os dados mais recentes para aquela variável.

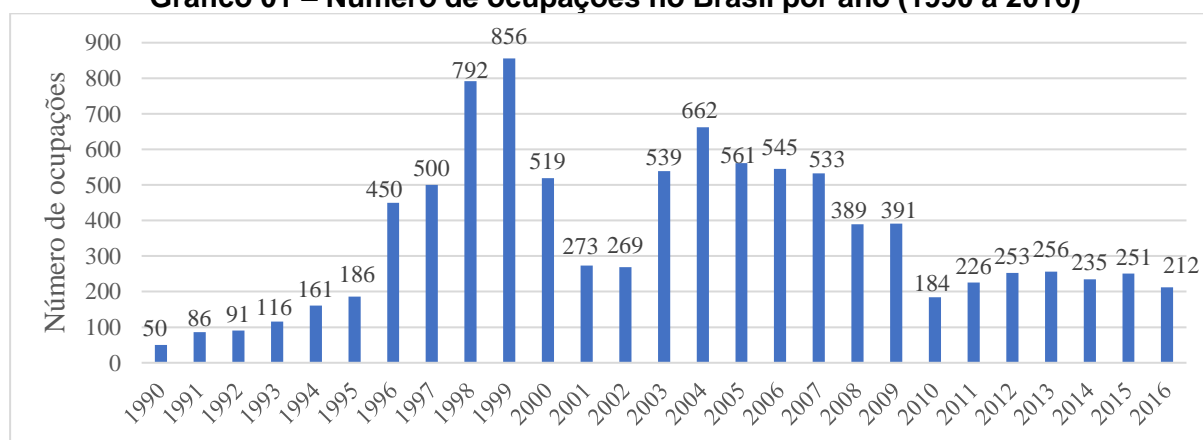
<sup>2</sup> A função social da terra refere-se ao cumprimento das legislações ambiental e do trabalho, bem como outras legislações pertinentes ao meio rural e social.

desapropriações e impossibilitou a implementação da política da maneira como era prevista. A realidade vivenciada no início da década de 1990 não era entusiasta para a reforma agrária e para aqueles que esperavam pela terra.

O Gráfico 01<sup>3</sup> mostra o número de ocupações realizadas no Brasil entre os anos de 1990 e 2016. No início da década de 1990, observa-se um crescimento no número de ocupações e, a partir de 1996, um salto, isso porque se percebeu que as desapropriações, como prometidas pela Constituição Federal de 1988, não aconteceriam, e seria necessário pressionar o governo para que a reforma agrária acontecesse. As pressões sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito em 1994, se concentraram, principalmente, no fato de que ocorreram muitas mortes por conflito agrário, como as chacinas de Corumbiara (RO), na qual morreram 12 pessoas, e Eldorado dos Carajás (PA), com 21 mortes.

As ocupações realizadas continuaram aumentando até 1999, ano que foram registradas 856 ocupações por todo o Brasil. Nessa época, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) já havia se organizado em praticamente todos os estados brasileiros, e procurava, junto à grande quantidade de pessoas acampadas, fazer valer a redação dada à função social da terra pela Constituição.

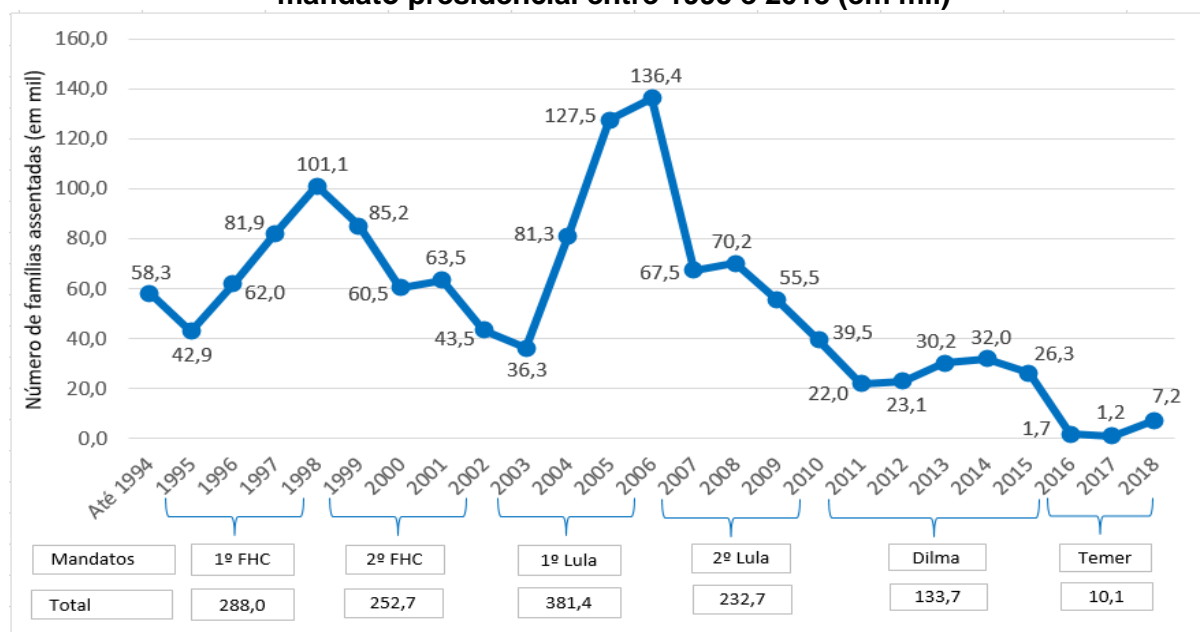
**Gráfico 01 – Número de ocupações no Brasil por ano (1990 a 2016)**



Fonte: elaboração dos autores com base em dados do Dataluta (2017).

As pressões sobre o governo FHC resultaram em tentativas de reduzir o conflito agrário. No primeiro governo (1995-1998), priorizou-se a criação de assentamentos e o período foi um dos que mais assentou famílias na história da reforma agrária recente no Brasil. Conforme Gráfico 02, o primeiro mandato FHC foi o segundo que mais assentou famílias, ficando atrás apenas do primeiro mandato Lula (2003-2006).

<sup>3</sup> Os dados utilizados ao longo do texto foram obtidos em INCRA (2019) e DATALUTA (2017). A utilização de fontes distintas leva em consideração que os dados eram importantes e não poderiam ser obtidos em apenas uma das fontes.

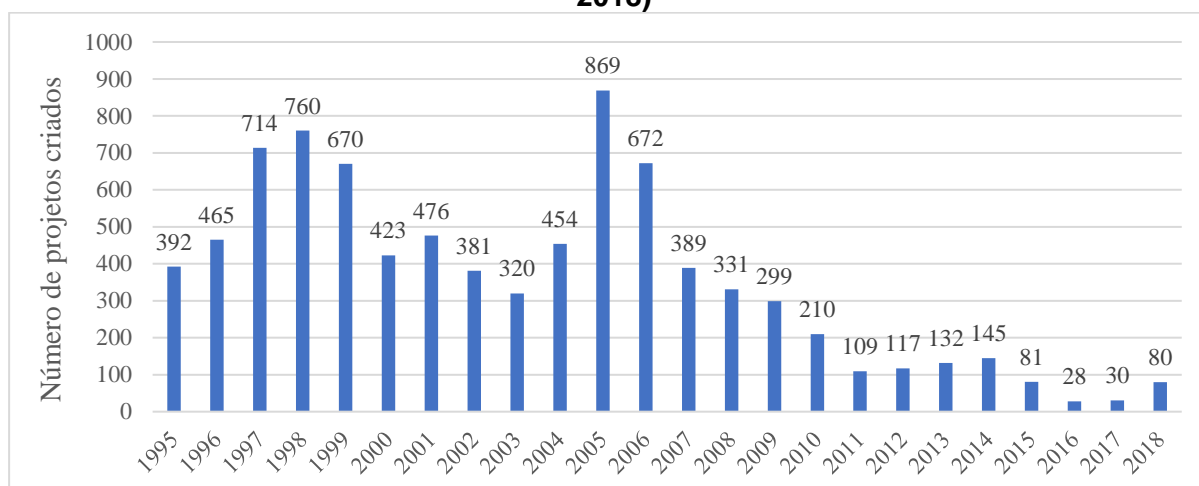
**Gráfico 02 – Número de famílias assentadas pela reforma agrária até 1994 e por ano e mandato presidencial entre 1995 e 2018 (em mil)**

Fonte: elaboração dos autores com base em dados do INCRA (2019).

No Gráfico 01 pode-se observar, ainda, que as ocupações se reduziram no início do século XXI e voltaram a aumentar a partir de 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), se mantendo acima da média da década anterior até 2009, sendo que o último ano de governo de Lula foi 2010. O governo de Lula era uma promessa para a reforma agrária, isso pode ter motivado as ocupações. Os anos posteriores, até 2016, mantiveram-se abaixo da média. O governo Dilma (2011-2016) foi um período de descrédito para a reforma agrária, o MST perdeu forças e as ocupações podem ter se reduzido devido à falta de perspectiva quanto às desapropriações.

O número de famílias assentadas, conforme Gráfico 02, confirma o fato de que a reforma agrária passou, a partir do governo Dilma, por um processo de enfraquecimento. O número de famílias assentadas já vinha caindo desde 2008, no segundo mandato Lula, mas, a partir de 2011, se manteve nos menores patamares desde 1995, com o governo FHC. Os anos liderados por Michel Temer, a partir de setembro de 2016 até final de 2018, registraram os menores números dos últimos 24 anos, assentando pouco mais de 10 mil famílias.

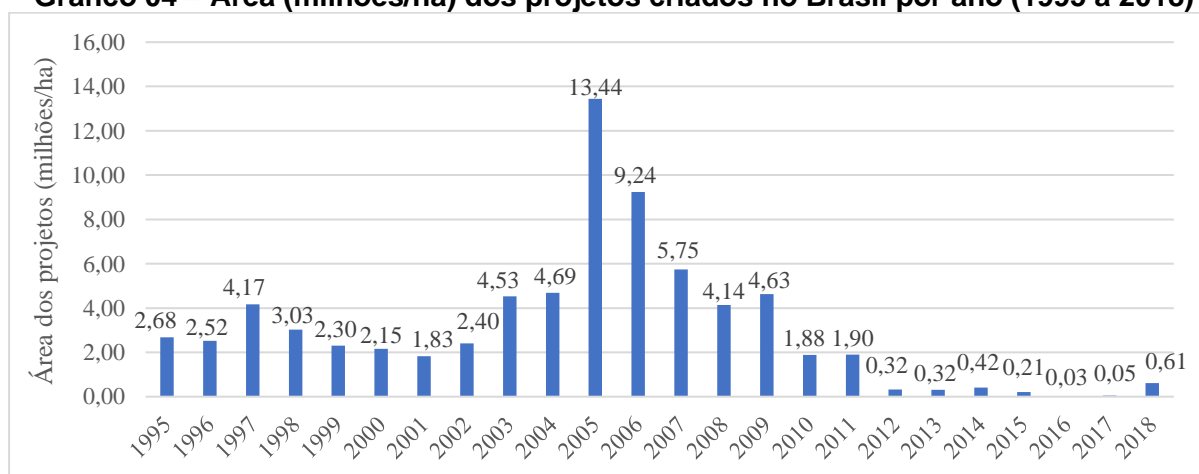
O Gráfico 03 complementa esses dados ao apresentar o número de projetos de assentamento criados no Brasil em cada ano. Nota-se a queda acentuada a partir de 2005, que culmina, em 2016, com o menor número de assentamentos criados desde 1995.

**Gráfico 03 – Número de projetos de assentamento criados no Brasil por ano (1995 a 2018)**

Fonte: elaboração dos autores com base em dados do INCRA (2019).

O Gráfico 04 mostra ainda que, ao analisar a área dos projetos criados, o ano de destaque também é 2005, acima dos números da década anterior e dos governos posteriores. A soma das áreas dos projetos entre 2011 e 2018 é menor que a maioria dos anos anteriores, compreendendo os menores valores da série.

Acompanhando a tendência geral da aplicação da política de reforma agrária, o Gráfico 05 mostra o número de decretos desapropriatórios assinados pelos presidentes para cada ano, entre 1995 e 2018. Há um destaque para o ano de 2015, em que não foi efetuado nenhum decreto. Por outro lado, o ano de 1998 foi o que obteve o maior número de decretos, 845 ao todo. Há uma tendência de redução ao longo do tempo, sendo praticamente irrisórios a partir de 2015.

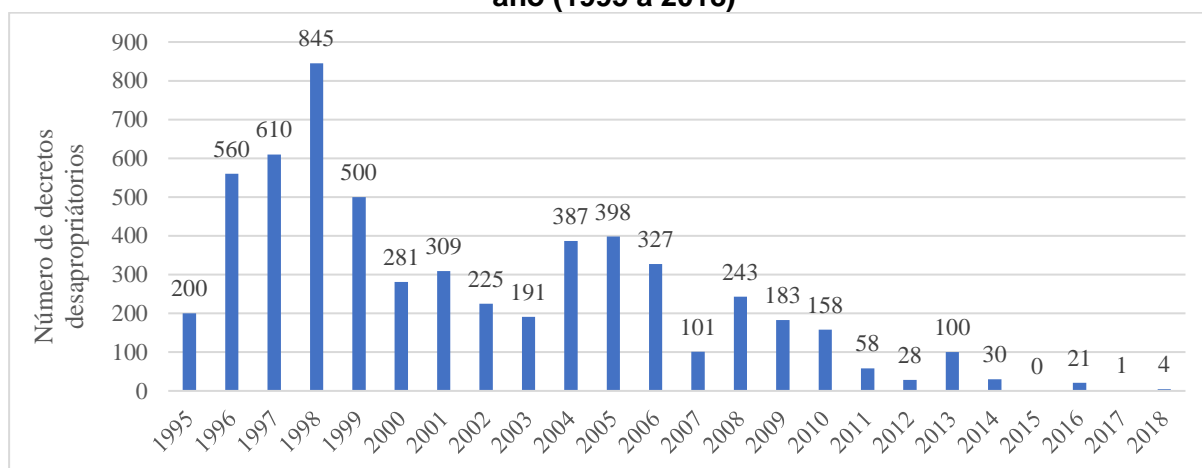
**Gráfico 04 – Área (milhões/ha) dos projetos criados no Brasil por ano (1995 a 2018)**

Fonte: elaboração dos autores com base em dados do INCRA (2019).

Levando em considerações os dados apresentados e a tendência de redução da aplicação da política de reforma agrária, mesmo que não implementada da maneira como se

esperava, o Gráfico 06 complementa esses dados, mostrando o Índice de Gini para a terra para alguns anos selecionados. O Índice de Gini para a terra mede a desigualdade com relação ao tamanho das propriedades, por esse motivo, é possível observar a concentração da terra. O índice se situa entre 0 e 1, quanto mais perto de 1 mais concentrada é a terra e quanto mais perto de 0, menor é a concentração. Nota-se reduções no índice entre os anos de 1998 e 2003, e de 2011 para 2012. Contudo, o ano de 2014 apresentou um aumento significativo, ficando acima do valor do índice para o ano de 1998, com 0,860.

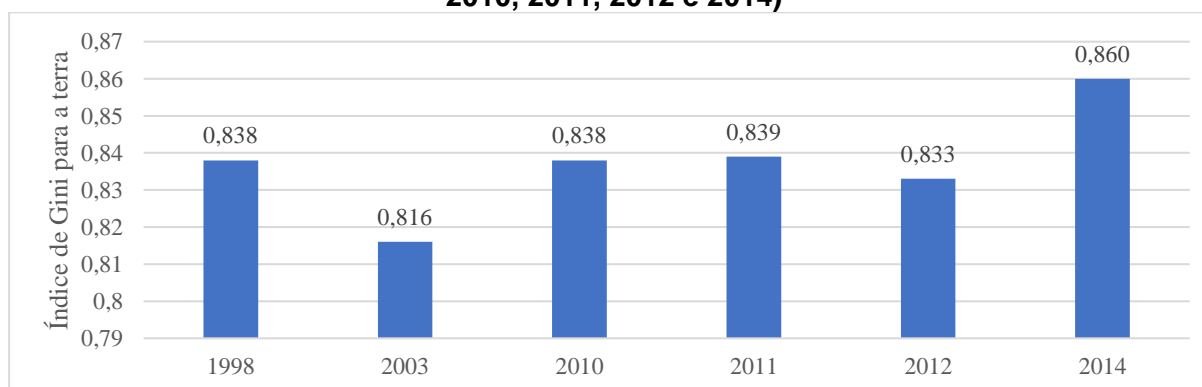
**Gráfico 05 – Número de decretos desapropriatórios assinados pelos presidentes por ano (1995 a 2018)**



Fonte: elaboração dos autores com base em dados do INCRA (2019).

Observados os dados entre 1995 e 2018, as principais características são o aumento das ações para programas de reforma agrária no primeiro mandato FHC e redução no segundo. Esse fato também é válido para os dois mandatos de Lula, contudo, o primeiro mandato de Lula foi o que mais assentou famílias, que apresentou as maiores áreas para assentamentos e o maior número de projetos.

**Gráfico 06 – Índice de Gini da terra para o Brasil em anos selecionados (1998, 2003, 2010, 2011, 2012 e 2014)**



Fonte: elaboração dos autores com base em dados do Dataluta (2017).



O governo Dilma marca um enfraquecimento das ações da reforma agrária, sendo que o final do seu primeiro mandato (2014) apresenta Índice de Gini para terras maiores que o de 1998, último ano do primeiro mandato FHC. O governo Temer, a partir de meados de 2016, bate recordes ainda mais baixos, praticamente extinguindo a política de reforma agrária e promovendo ações apenas paliativas, que evitem confrontos.

Essa seção teve por objetivo apresentar dados da reforma agrária referentes aos ciclos políticos, a partir de 1995, com FHC, posteriormente os governos Lula, Dilma e Temer, até 2018, para fins de comparação. As seções subsequentes procuram compreender as ações realizadas em cada governo, com relação à reforma agrária, e discutir as perspectivas futuras da política pública.

### **Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

A década de 1990 se iniciou com uma paralisia na 'reforma agrária' que, mesmo de maneira lenta, vinha acontecendo durante a década de 1980. Apesar da nova legislação e da Constituição Federal de 1988 como embasamento legal, o governo de Fernando Collor (1990-1992) tornou a legislação complicada e, muitas vezes, contraditória, e a função social da terra, determinada pela nova Constituição, nunca foi aplicada (MIRALHA, 2006).

Apesar de derrota politicamente, a reforma agrária passou a ser motivo expressivo de luta de movimentos sociais como o MST e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Os movimentos repercutiram a nível nacional pelas ocupações, pelo contingente de pessoal envolvido e o número de latifúndios ocupados. Assim como apresentado pelo Gráfico 01, no primeiro mandato de FHC foi visível a mudança com relação ao número de ocupações, contando, ainda, com o aumento dos conflitos agrários, como destaca Tavares dos Santos (2000). O autor destaca que o período de maior tensão nos conflitos agrários fora entre 1993 e 1998, que abrange o primeiro mandato FHC (1995-1998).

Diante dos confrontos violentos que vinham acontecendo no meio rural, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito em 1994, propôs diferenciar conceitualmente a agricultura familiar da agricultura patronal. A partir dessa conceituação, foram elaboradas as primeiras políticas específicas para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Projeto Lumiar de assistência técnica, a implementação do Programa de Crédito Especial para Áreas da Reforma Agrária (PROCERA) e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que viria a atuar nas questões agrárias (OLALDE; PORTUGAL, 2004). Como justifica Martins (2003), foi no primeiro governo FHC que a reforma agrária encontrou o seu sujeito: a agricultura familiar, e

o Estado teve um papel significativo nas reorientações tomadas pela política de reforma agrária.

A agricultura familiar ainda era vista pela maioria somente como aquela de subsistência, arcaica, com técnicas atrasadas e baixa produtividade (MARTINS, 2003). O primeiro governo FHC atuou em várias frentes, procurando estabilizar a economia do país. Foi provavelmente a principal ação elaborada pelo governo na época. Contudo, sabia-se que para expandir a economia de um país que por muito tempo foi vítima da superinflação, era necessário aumentar a produtividade da economia como um todo, atender aos problemas sociais e gerar renda. A reforma agrária não deixava de ser uma política que procurava atender ao propósito geral de desenvolvimento da nação, apesar de não ser tratada como tal (COELHO, 2016).

O governo FHC foi marcado por dicotomias entre a solução de problemas relacionados ao pequeno produtor paralelo ao projeto de abertura comercial que afetava negativamente esses mesmos produtores. A reforma agrária ganhou um impulso significativo especialmente no primeiro período liderado por FHC (1995-1998), como é exibido no Gráfico 02, com o número de famílias assentadas pela reforma agrária no Brasil por ano.

Coelho (2016) enfatiza que o primeiro mandato FHC foi marcado pela tentativa de eliminar os conflitos pela terra e as pressões realizadas pelos movimentos de trabalhadores rurais e sem terras, para isso foi feita uma extensa política de assentamentos. O Gráfico 02 mostra um expressivo aumento no número de famílias assentadas, chegando a um total de 288 mil famílias entre 1995 e 1998, sendo o segundo período que mais assentou, ficando atrás somente do primeiro mandato de Lula.

O segundo mandato FHC (1999-2002) foi um período chamado convenientemente de “reforma agrária de mercado”. Apesar de não ser um consenso sobre a inserção da reforma agrária no contexto da abertura comercial, o governo inseriu políticas relacionadas à especialização produtiva dos pequenos agricultores, incluindo aqueles assentados pela reforma agrária, procurando incorporar essa classe de agricultores à competitividade com a agricultura patronal e internacional (COELHO, 2016). Essa “reforma agrária de mercado” foi realizada por meio de políticas como o Programa Cédula da Terra, Programa de Acesso Direto à Terra e Programa Novo Mundo Rural. Nesse contexto, também foi criado o Banco da Terra, que possibilitava financiar imóveis rurais.

A política de reforma agrária, feita por meio do mercado, foi inspirada e realizada nos termos e incentivos do Banco Mundial, financiado por este último que adotava características neoliberais. Esse modelo difundido pelo Banco Mundial também foi inserido em outros países. A proposta prometia uma modernização na maneira de fazer a reforma

agrária em contraposição ao modelo já ultrapassado e arcaico utilizado em muitos países, como o Brasil (PEREIRA; SAUER, 2011).

Dentre os programas desenvolvidos e implementados nos mandatos de FHC destinados à agricultura familiar e, portanto, atingindo os assentados, está o PROCERA, considerado o principal programa de reforma agrária do governo FHC. O programa buscou, por meio de recursos subsidiados, financiar o processo produtivo dos assentamentos. Os recursos foram oriundos dos fundos constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e do Orçamento Geral da União. Tais recursos são geridos pelos Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia, e a liberação dos projetos de financiamento foi realizada por comissões estaduais formadas por representantes dos assentados, movimentos sociais e do governo. Cada família tinha direito a receber até R\$ 16.000,00, com prazo de até sete anos para pagamento, com possibilidade de carência por dois anos, no caso crédito para investimento e cooperativo, e abatimento de 50% do valor financiado (CARDOSO, 1997).

Entre 1995 e 1997, foram aplicados R\$ 552 milhões, beneficiando cerca de 110 mil famílias (CARDOSO, 1997). Em 1998, o PROCERA foi incorporado ao PRONAF. Segundo Almeida (2000), a extinção do PROCERA representa um retrocesso visto que desconsidera as especificidades da reforma agrária, tratando diferentes (agricultura familiar e assentado) como iguais. O autor salienta que o PROCERA representa uma conquista social no que tange à democratização do acesso à terra.

Em 1997, criou-se, também, um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias de agricultores assentados, integrando MDA, INCRA, Ministério da agricultura e bancos do Nordeste e da Amazônia, entidades representativas dos trabalhadores rurais e o governo estadual (CARDOSO, 1997). Marinho et al. (1999) indicam que o projeto, apesar de apresentar limites em sua implementação, é reconhecido e valorizado pelas famílias assentadas que participaram, bem como demais agentes envolvidos.

O programa Cédula da Terra, realizado em parceria com o Banco Mundial, visava destinar crédito para a associação de produtores assentados. As associações de produtores, por meio de processo formal, indicavam qual a área desejada para produção e tal processo era submetido para avaliação pelo INCRA. Caso o processo fosse aprovado, as associações recebiam um financiamento com prazo de pagamento de até vinte anos (CARDOSO, 1997).

O programa iniciou no Ceará, no ano de 1997 e foi expandido para Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. Na prática, verificou-se que o programa atuou como um mecanismo de compra e venda de terras dos grandes proprietários, desconsiderando o papel social da terra no contexto do assentado (COELHO, 2016).

O Banco da Terra, instituído pela Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, foi criado para financiar a aquisição de terras para trabalhadores rurais não

proprietários de terra (BRASIL, 1998). O trabalhador rural escolhia quais as terras de seu interesse e negociava diretamente com o proprietário. Assim como o programa Cédula da Terra, o Banco da Terra pode ser interpretado como um mecanismo de compra e venda de terras dos grandes proprietários, transformando a reforma agrária em um “grande negócio” (COELHO, 2016).

Paralelo à essas políticas, em 1999 o governo lançou o programa Novo Mundo Rural, que buscava, por meio da inserção dos assentados aos mercados, gerar um desenvolvimento rural. Na lógica do programa, o assentado é visto como empreendedor do agronegócio. As principais críticas estão relacionadas a esse enfoque de mercado, desconsiderando a dimensão social do assentamento. Conforme Coelho (2016), o assentamento passou a ser visto apenas como locus produtivo e não como espaço social do assentado.

O último grande programa relacionado à reforma agrária do governo FHC foi lançado em 2000. O Programa de Acesso Direto à Terra, como o próprio nome sugere, criava um mecanismo de solicitação direta entre assentado e governo. O interessado deveria se dirigir ao correio, preencher determinados formulários e aguardar o retorno do governo em até quatro meses. Na prática, o programa apresentou diversos problemas operacionais e pode ser considerado um fracasso (COELHO, 2016).

Já na metade do segundo mandato, o governo FHC instituiu a Medida Provisória (MP) nº 2.027-39, de 1º de junho de 2000, que alterou as Leis 4.504/1964, 8.177/1991 e 8.629/1993 e o Decreto-Lei 3.365/1941, e foi considerada um marco para a reforma agrária, ficando conhecida como a “lei anti-invasão”, pois sua finalidade era reduzir o número de invasões que vinha ocorrendo na década de 1990. A MP criou um conceito de “criminalização” das invasões/ocupações<sup>4</sup> realizadas pelos movimentos sociais e isso foi determinante para reduzi-las (NASCIMENTO; SAES; ZYLBERSZTAJN, 2010). Observando os dados do Gráfico 01 visualiza-se que o número de ocupações no Brasil passou de 856, em 1999, para 519, em 2000, e 273, em 2001, uma redução de aproximadamente 68% de 1999 para 2001, sendo que a MP foi instituída em meados do ano de 2000.

Com relação às políticas de distribuição de terra do governo FHC, Alentejano (2004) critica os resultados divulgados, expondo que grande parte dos assentados da reforma agrária são, na realidade, regularizações, e por este motivo não são mérito do governo. Cerca de 75% das regularizações ocorreram na fronteira agrícola das regiões Norte e Centro-Oeste. Outra crítica é o fato de não haver um planejamento previamente estabelecido, sendo que as desapropriações e compra de terras ocorreram de maneira localizada, visando evitar maiores conflitos agrários. Há, ainda, a falta de infraestrutura e

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que as palavras “invasão” e “ocupação” possuem significados diferentes no contexto da reforma agrária brasileira, contudo a MP não faz essa distinção.

condições de sobrevivência nos assentamentos, as famílias foram inseridas nas terras e não foram proporcionadas condições de escoamento da produção, a assistência técnica foi precária, a educação e a saúde praticamente não existiam.

O autor supracitado enfatiza que, como não houve uma reformulação da política agrária, apesar dos números (Gráfico 02) mostrarem a inserção de grande contingente de famílias nos assentamentos, as condições de produção não garantiram o bem-estar dessa parcela da população, além de continuarem à margem dos programas tradicionais de política agropecuária.

Em síntese, no primeiro mandato, FHC apostou que resolveria a questão agrária com a expansão dos assentamentos, mas a questão agrária era muito mais estrutural e, sem condições de geração de renda no campo, se manteve. No segundo mandato, FHC incorporou a reforma agrária voltada ao mercado, procurando inserir os assentados na lógica do mercado, principalmente para atender a abertura comercial e competir com a agricultura internacional (GIRARDI; FERNANDES, 2008).

Ao analisar as políticas relacionadas à luta agrária no governo FHC, verifica-se uma certa incoerência. Apesar da expansão do número de famílias assentadas, parte dos programas priorizaram o desenvolvimento produtivo e a inserção dos assentados nos mercados, desconsiderando a dimensão social dos assentamentos, resultando na manutenção da fragilidade do meio rural. Destaca-se que o crédito para aquisição de terras beneficiou os grandes proprietários de terra. Desse modo, a luta agrária se manteve sob fortes tensões.

### **Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e o início de seu governo em 2003 foi marcado pela esperança que a agricultura familiar e as famílias sem terras depositaram no presidente eleito, que tinha por característica o alinhamento com essas classes. Era uma promessa de Lula assentar mais famílias, realizar a reforma agrária desapropriatória de maneira ágil e expansiva. Ainda em 2003, foi criado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA)<sup>5</sup>, que ensejava fazer cumprir as promessas (FERNANDES, 2008).

O Plano tinha como objetivo garantir o acesso à terra, gerar emprego e renda, e garantir acesso à saúde, educação, energia e saneamento. Entre suas metas, o II PNRA

---

<sup>5</sup> O I PNRA foi criado em 1985 para o período 1985/1989. Tinha por objetivos a exploração racional da terra, a promoção da justa distribuição da propriedade, o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país (BRASIL, 1985). Para mais informações, consultar Sobreiro Filho, Cardoso e Valério (2019).

objetivava implantar 400 mil novas famílias assentadas, regularização da posse de terras de 500 mil famílias e atender 130 mil famílias por meio de crédito fundiário (BRASIL, 2005).

Em 2007, com o final do programa, os resultados foram inferiores aos planejados. Os indicadores demonstraram 448.954 beneficiários do programa, sendo 163 mil beneficiários em novos assentamentos e os demais de regularização ou reordenação fundiária. Após o II PNRA, a pauta da reforma agrária foi suprimida da agenda política. Desse modo, Oliveira (2011, p. 8) indica que, apesar dos avanços, a reforma agrária do governo Lula “deu início à contra reforma agrária acoplada à expansão do agribusiness no Brasil”.

O início do século XXI foi de afirmação e expansão do agronegócio monocultor e agroexportador. O fortalecimento dessa classe fez com que as pressões sobre o governo também se ampliassem. Conforme Santos (2010), o apoio de Lula ao agronegócio foi mais expressivo que para a agricultura familiar, principalmente pelo deslocamento da fronteira agrícola para a Amazônia Legal, para áreas de preservação de recursos naturais e por meio de incentivos financeiros, como financiamentos e subsídios agrícolas.

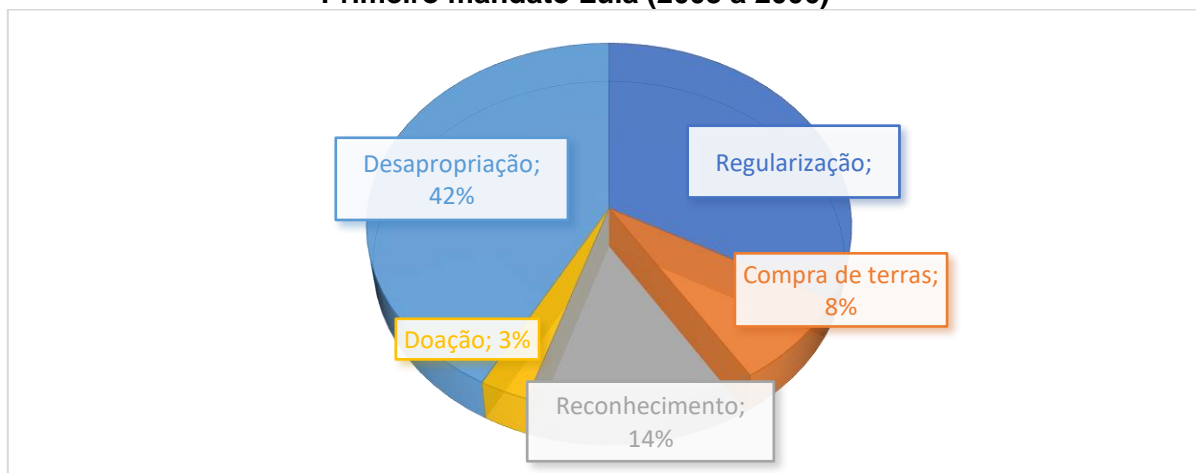
De forma complementar ao II PNRA, cria-se, em 2003 o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O programa financia, além do acesso à terra, à estrutura e o desenvolvimento das unidades produtivas. Desse modo, seu objetivo está atrelado ao acesso à terra, bem como à redução da pobreza rural e a consolidação dos pequenos produtores. Galindo et al. (2015), ao analisar o impacto do PNCF sobre o valor bruto de produção agropecuária, indicam que, apesar das críticas quanto ao modelo de operação, o programa afetou positivamente os agricultores de mais baixos recursos. Contudo, entre outros grupos, a depender do recorte geográfico e dos beneficiários, esses resultados foram distintos. Em contraposição, a pesquisa realizada por Amon-há (2012) para o estado do Rio Grande do Norte identificou que o PNCF não foi direcionado para reduzir a concentração fundiária, o que não estaria de acordo com a função esperada por ações de reforma agrária.

Conforme posiciona Fernandes (2008), a ação principal do governo Lula com relação à reforma agrária não foi de realizar a política desapropriatória, assim como era esperado, mas de regularizar áreas de ocupação. Para Santos (2011), as críticas inferidas a essas ações se baseiam no fato de que regularizar áreas já ocupadas não interfere na estrutura fundiária, e, portanto, não pode ser considerada uma “reforma” mas sim uma “reconceitualização”, como é proposto por Fernandes (2008), visto que cada vez menos o governo enfrente os problemas de concentração de terras gerados pelo agronegócio crescente, ou seja, não há exatamente um enfrentamento da questão agrária, mas ações paliativas para as famílias sem terras.

O Gráfico 07 mostra o número de famílias assentadas no primeiro mandato de Lula, entre 2003 e 2006 diferenciando-se a forma de obtenção das terras. Nota-se que 33% do

total foi de responsabilidade das regularizações de ocupações, 14% do reconhecimento da terra e 8% feita por meio da compra direta da terra pelo governo com posterior distribuição.

**Gráfico 07 – Número de famílias assentadas por política de obtenção de terras – Primeiro mandato Lula (2003 a 2006)**



Fonte: elaboração dos autores com base em dados do Dataluta (2017).

O primeiro mandato de Lula (2003-2006) caracterizou-se pela pretensão em harmonizar ações para a agricultura familiar e ações para a agricultura patronal. As desapropriações foram bem menores que o esperado, e o projeto de reforma agrária foi baseado nas regularizações. Os dados apresentados no Gráfico 02 dizem respeito ao total de famílias assentadas independentemente de serem por vias desapropriatórias ou regularizações, por este motivo há fortes críticas direcionadas ao fato de que há uma manipulação nesses dados.

Outrossim, nota-se que há uma intenção implícita em mostrar às famílias que se cumpria o que havia sido prometido antes mesmo da eleição em 2002, na qual, por outro lado, o governo procurava mascarar os incentivos à setores ligados ao agronegócio monocultor. Lula foi reeleito em 2006, apesar das contradições e insatisfações das classes alinhadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), do qual fazia parte, e da ideologia do seu governo. O segundo mandato (2007-2010) continuou seguindo o mesmo perfil de atuação.

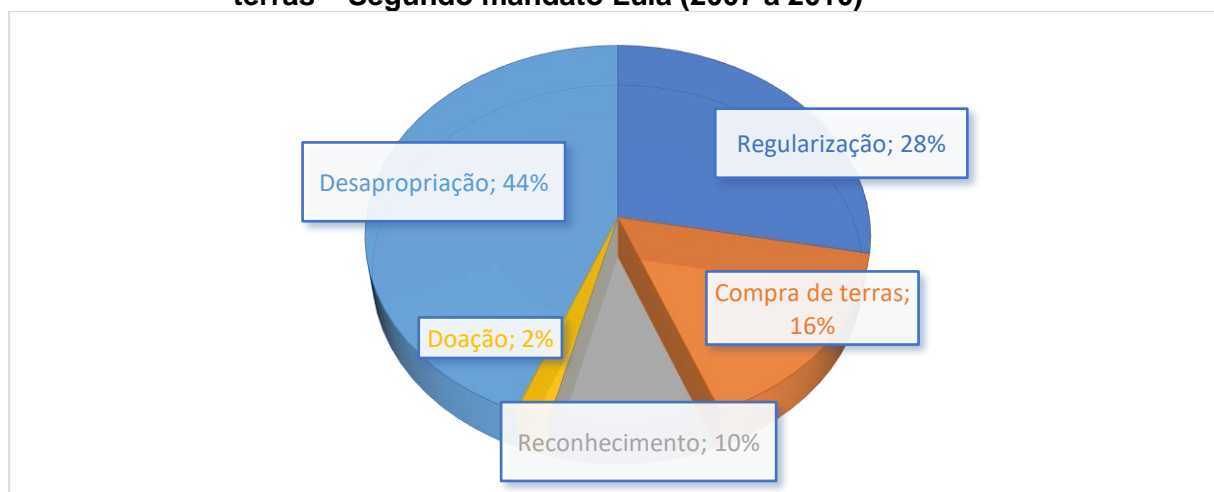
A compra de terras se intensificou, como é apresentado no Gráfico 08. O segundo mandato do governo Lula se mostrou ineficiente em expandir as desapropriações e a tentativa de equilibrar o incentivo ao agronegócio e a priorização da agricultura familiar fez com que os movimentos sociais perdessem forças e passassem a criticar o governo.

No Gráfico 08, observa-se que o percentual de desapropriações aumentou, entretanto, como apresentado no Gráfico 02, o número total de famílias assentadas decresceu entre 2007 e 2010, com uma queda expressiva de 2006 para 2007. Em termos gerais, a “reforma agrária” do segundo mandato foi uma continuação do primeiro, apesar de

um contingente muito menor de famílias assentadas que reduziu de um total 381 mil para 232 mil famílias assentadas entre os mandatos.

O governo de Lula foi baseado, basicamente, na política assistencialista e o programa de reforma agrária ficou no plano de combate à pobreza. Procurou-se desenvolver os assentamentos existentes e regularizar locais onde já havia ocupações. Foi uma preocupação nesse período recuperar a confiança dos movimentos sociais e da base aliada, visto que o governo Lula havia sido uma decepção para a reforma agrária. Observa-se, conforme Gráficos 02, 03 e 04, que foi feita uma tentativa de assentar o maior número de famílias, abranger grandes áreas e elaborar novos projetos para que os números fortalecessem a relação entre governo e aqueles responsáveis pelas pressões agrárias (ENGELMAN, 2012).

**Gráfico 08 – Número de famílias assentadas por política de obtenção de terras – Segundo mandato Lula (2007 a 2010)**



Fonte: elaboração dos autores com base em dados do Dataluta (2017).

Os dois mandatos liderados por Lula podem ser sintetizados pela esperança criada e posterior decepção das classes que esperavam um governo totalmente comprometido com as questões agrárias e enfrentando o agronegócio monocultor. Firmiano e Mafort (2018) destacam que o governo Lula se baseou em dois princípios com relação à política de reforma agrária, primeiro não a fazer nas áreas dominadas pelo agronegócio e, segundo, fazê-la de maneira que os assentados pudessem se integrar ao agronegócio. Basicamente, seguiu o que foi proposto no governo FHC como o 'Novo Mundo Rural'.

Pode-se destacar algumas políticas criadas no período que procuravam solucionar os problemas no campo e as políticas utilizadas para a aplicação da política de reforma agrária, mesmo sem ter acontecido da maneira como se esperava. Sabourin (2008) destaca que é evidente o fato de que o governo Lula não conseguiu aplicar a política de reforma agrária. De Souza Esquerdo e Bergamasco (2013) apontam ainda que a reforma agrária



deveria ter sido colocada como uma decisão política para solucionar a questão agrária e, sobretudo, mudar o meio rural, desconcentrando a terra, gerando renda e emprego, o que faz parte do desenvolvimento da nação.

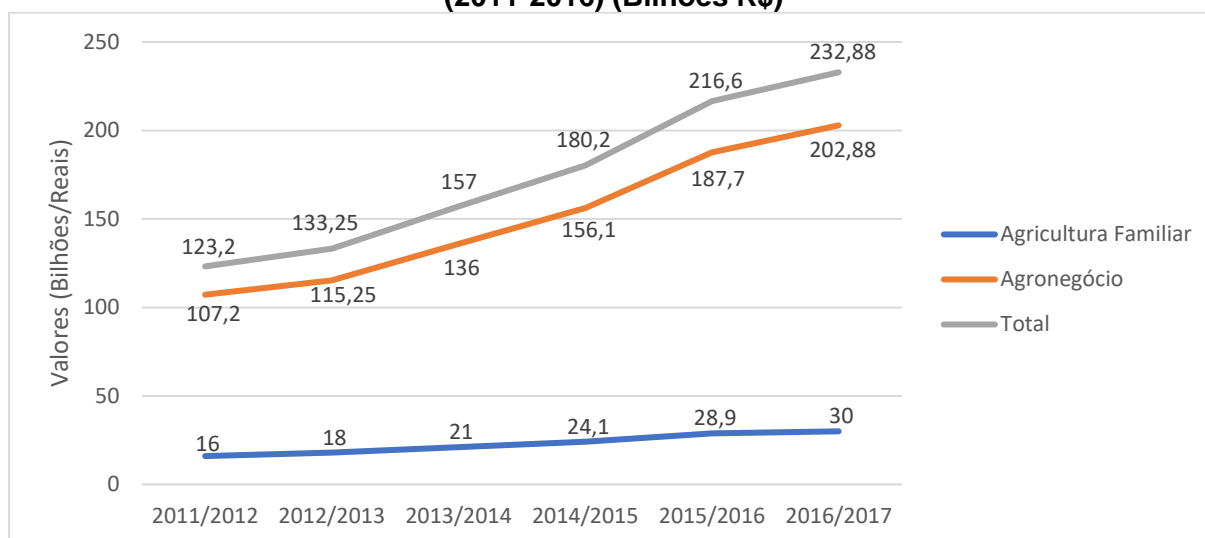
Os movimentos sociais que por muito tempo haviam apoiado a candidatura de Lula e que se alinhavam à ideologia do PT, passaram a criticá-los pela falta de ações, pelas promessas não cumpridas, dentre outras frustrações que foram características desse governo.

Apesar da grande expectativa de mudança nas políticas agrárias, o governo Lula não atendeu aos anseios do movimento agrário. Como exposto anteriormente, os resultados foram aquém dos previstos na expansão dos assentamentos, com enfoque no reconhecimento de assentamentos já existentes. Enquanto o governo FHC apresentou avanços quantitativos em termos de novas famílias assentadas, o governo Lula apresentou avanços qualitativos, com maior atenção à dimensão social dos assentamentos. De modo geral, verifica-se a expansão do agrobusiness exportador, acompanhado de medidas amenizadoras para os assentamentos.

### **Governo Dilma Rousseff (2011-2016)**

No final do ano de 2010 é eleita Dilma Rousseff, aliada política do então presidente Lula, com o slogan da coligação “Para o Brasil seguir mudando”, e isso já determinaria que o próximo período seria de uma continuidade dos oito anos liderados por Lula. Quando candidata, Dilma enfatizava a redução da pobreza, entretanto, não necessariamente se apoiando em reformas como a agrária. Muitas promessas de campanha não cumpridas de Lula foram promessas novamente na primeira eleição de Dilma, porém, na prática não aconteceram mudanças significativas entre os dois governos (COSME, 2016). O autor afirma que as promessas, mesmo que escassas, com relação à reforma agrária, não foram cumpridas ao final do primeiro mandato, em 2014.

Os números apresentados pelo Gráfico 01 demonstram que o governo Dilma foi o que menos assentou até aquele ano, com valores muito abaixo do esperado. Não houve preocupação em elaborar um planejamento, propostas e programas de realização da reforma agrária. O Gráfico 04 demonstra a opção de direcionamento dos recursos para o crédito agrícola com relação à divisão entre a agricultura familiar e o grande agronegócio.

**Gráfico 04 – Distribuição dos recursos para o crédito agropecuário no governo Dilma (2011-2016) (Bilhões R\$)**

Fonte: Adaptação própria com base em Cosme (2016).

Nota-se a opção pela destinação de recursos para o agronegócio. O Plano Safra 2013/2014 foi o primeiro que incluiu o público da reforma agrária. Antes disso, os agricultores assentados não podiam acessar esse tipo de crédito. Essa expansão do público foi importante para a melhor distribuição dos recursos, entretanto, o valor bruto aplicado não acompanhou o aumento dos destinatários da política (FEIJÓ, 2013).

Firmiano e Mafort (2018) salientam que aconteceram diversos cortes nas políticas públicas e sociais do governo Dilma, com relação aos dois governos Lula. Henig (2018, p. 345) concorda em posicionar o governo Dilma como “um real desastre para a reforma agrária”, isso pois sua participação na formação de assentamentos e redistribuição de terras foi muito menor que o esperado, dando continuidade a uma redução já nos últimos anos do governo Lula.

Em 2015, o governo Dilma não havia realizado nenhuma desapropriação. Com um cenário de impeachment próximo, em abril de 2016, a então presidente assinou 21 decretos de desapropriação, num total de 35 mil hectares, numa tentativa de reaproximação com os movimentos sociais, conforme Souza (2016). O autor ainda indica que, enquanto Lula esforçou-se em conciliar as políticas da agricultura familiar, agrária e do agronegócio, o governo Dilma simplesmente abandonou a ideia de redistribuição de terras.

De Souza Esquerdo e Bergamasco (2013) salientam que a reforma agrária foi excluída das estratégias adotadas pelo governo Dilma, que priorizava a redução da pobreza, mas não investiu na redução da pobreza no campo, fazendo uma reforma agrária eficiente. Isso pode estar relacionado à queda na demanda, visto que há menos pessoas acampadas e, portanto, menos pessoas buscando o lote de terras da reforma agrária. De fato, o Gráfico 01 mostra uma queda nas ocupações a partir de 2010, entretanto os fatores para isso

podem estar associados, também, à falta de expectativa com as desapropriações, que não vinham sendo feitas desde o final do governo Lula.

Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) colocam que as tentativas de inserção da reforma agrária, enquanto projeto de desenvolvimento rural e social, foram frustradas, levando em consideração um contexto de adesão a abertura comercial, incentivo ao grande capital, inclusive o agropecuário, e uma crescente erosão da cidadania. Apesar do aumento da terra cultivável de 26,7% em 1980, para 31,3% em 2010, mantém-se uma crítica desigualdade, a dificuldade de acesso à terra e a concentração fundiária.

### **Governo Michel Temer (2016-2018)**

Michel Temer passou a governar o Brasil a partir de 31 de agosto de 2016 até o final do ano de 2018, completando o segundo mandato da então presidente Dilma Rousseff, que sofreu impeachment, do qual era vice-presidente.

Junior (2018) aponta o governo Temer como responsável pelo aumento da violência no campo, com a reforma agrária paralisada e com a indicação do governo de apoio à grande propriedade, muitas foram as retiradas de ocupações, o que, conseqüentemente, gerou embates violentos. O ano de 2017 registrou 70 assassinatos no campo, que já vinha de resultados crescentes desde 2013, sendo o maior número desde 2004.

Uma das ações deste governo, que marcaram a questão agrária, foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado no governo FHC. Outra ação foi a titulação em definitivo dos assentamentos mais antigos, permitindo, assim, a venda legal dessas terras. Essa política poderá provocar, ao longo dos próximos anos, um aumento significativo das aquisições de terras de assentados, colocando essas terras no mercado e voltando a concentrá-las. Além disso, o governo Temer cancelou as desapropriações e as demarcações de terras indígenas e quilombolas (ALENTEJANO, 2018).

A indicação de Blairo Maggi, Senador pelo Mato Grosso, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo um dos maiores produtores rurais do país, indicou o posicionamento do governo Temer com relação à prioridade agrária voltada ao grande agronegócio (ALENTEJANO, 2018).

Conforme Balanço 2017, apresentado pelo INCRA e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, em abril de 2016 o Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu a seleção de novos beneficiários para a reforma agrária visto que o programa apresentava cerca de “686 mil indícios de irregularidades na execução da política” (BRASIL, 2018, p. 03). Essa suspensão permaneceu até setembro de

2017, quando já contava com a aprovação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que colaborou intimamente para este cenário.

A Lei nº 13.465 atua sobre a política de regularização fundiária rural e urbana, incluindo a Amazônia legal, além de modificar procedimentos de alienação de imóveis públicos. Cabe destacar que a referida lei faz possível dar um título definitivo àqueles que ocupam imóveis da União de maneira irregular, incluindo espaços da Amazônia legal, o que gera um debate sobre a regularização da grilagem de terras. Inclui também novas regras para a seleção de assentados, além de passar a conceder os títulos das propriedades de maneira incisiva (BRASIL, 2017). Segundo Manfrin (2017) foram concedidos mais de 90 mil títulos de propriedades em 26 estados brasileiros após a lei ser sancionada.

Arelado a estes números, os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostraram que 1,01% das propriedades rurais possuem 47,52% da área total dos estabelecimentos agropecuários, enquanto 50,91% dos estabelecimentos possuíam 2,28% da área total. De 1980 para 1985 o indicador melhorou, assim como de 1985 para 1995. Contudo de 1995 para 2006 eles pioraram, assim como de 2006 para 2017 (IBGE, 2018).

O Gráfico 02 mostra o número reduzido de famílias assentadas no governo Temer, apesar de compreender um período menor que os quatro anos regulamentares dos outros governos. Observa-se a tendência de esquecimento da política de reforma agrária, confirmado ainda pelo número de projetos criados (Gráfico 03) e a área dos projetos criados (Gráfico 04), que já eram os menores valores da série desde 2012, no governo Dilma.

## **Governo Bolsonaro e perspectivas futuras (2019-2022)**

Jair Messias Bolsonaro foi eleito no ano de 2018 e assumiu a presidência em 2019. Seu plano de governo, organizado para disputar as eleições, se encontra carregado, nas entrelinhas, de um discurso contrário à política de reforma agrária. Como menciona Duarte (2019), o plano infere que a propriedade privada não poderá ser invadida ou expropriada, o que pode estar relacionado à maneira de ocupação e desapropriação das terras.

O tema “reforma agrária”, contudo, sequer é citado no plano de governo do, agora eleito, presidente. Essa ausência pode ser um alerta aos movimentos sociais de acesso à terra e para a própria política de reforma agrária, haja vista que o governo Bolsonaro não nega a proximidade com os grandes produtores brasileiros, bem como com a produção extensiva do agronegócio de commodities (DUARTE, 2019). Além disso, o então governo se posiciona contra os movimentos sociais e não possui pretensão em realizar uma reforma agrária social.

Nos primeiros meses de governo a principal atuação foi a suspensão da política de reforma agrária, conforme documento enviado às superintendências regionais do INCRA no dia 27 de março de 2019, a qual afirma que a paralisação das atividades se dá por conta da redução de gastos públicos (MST, 2019). Essa sinalização indicava a ruptura da política de reforma agrária que seguiria os próximos meses do governo. Em 20 de fevereiro de 2020, Bolsonaro publicou o Decreto nº 10.252, que extinguiu cargos e funções do INCRA, exonerando e dispensando funcionários (BRASIL, 2020).

Tendo esse cenário em perspectiva era de se esperar que as ações com relação a política de reforma agrária fossem mínimas. As decisões tomadas pelo governo que interferem nesse contexto dizem respeito, prioritariamente, a diminuir a ação dos movimentos sociais e do INCRA e estabelecer novas diretrizes para a ocupação de terras públicas na fronteira agrícola da Amazônia Legal. Conforme citado, o governo de Michel Temer já havia regularizado a ocupação desses espaços. No final de 2019, Bolsonaro havia assinado uma Medida Provisória que estendia a regularização de terras públicas invadidas até 2014, contudo, a MP perdeu a validade em maio de 2020, sem ser votada na Câmara dos Deputados e do Senado. Nesse ínterim, um Projeto de Lei foi proposto, para regularizar esses imóveis que tenham sido ocupados até 2008. O projeto ainda está em tramitação (SENADO FEDERAL, 2020).

Ressalta-se que os dados oficiais do INCRA não são atualizados desde 2018, isso pode estar relacionado aos cortes de pessoal realizados no instituto ou à falta de dados, propriamente dita, com relação aos números da reforma agrária.

As perspectivas para os próximos anos do governo Bolsonaro não são animadoras para aqueles que esperavam por uma política de reforma agrária consolidada. Contando com os cortes orçamentários realizados pelo governo, bem como da sua posição contrária à política de reforma agrária, é possível que esta, enquanto política social, fique adormecida por um demasiado período.

A inércia do governo em relação a questão agrária não resolverá os problemas que caminham a passos largos. É importante destacar que a política de reforma agrária necessita ser discutida e pensada como um importante delineamento do desenvolvimento, a qual é requisito para um crescimento estruturado e de longo prazo. Organizar a política de reforma agrária requer uma avaliação das ações já construídas na história e, sobretudo, o enfrentamento das enraizadas políticas latifundiárias, exige ousadia. Não é isso que se espera do governo Bolsonaro.

## **Considerações finais**

O objetivo dessa pesquisa foi analisar os governos a partir de 1995 com relação às ações direcionadas para a política agrária. Utilizando-se de dados e da revisão bibliográfica, nota-se que foram efetuadas algumas tentativas de iniciar uma política de reordenamento agrário, entretanto a execução não atendeu às necessidades da questão agrária em nenhum momento histórico. Sequer pode-se dizer que aconteceu uma reforma agrária no Brasil. As ações foram paliativas, com vistas a conter conflitos agrários, reduzir os conflitos ideológicos e atenuar as tensões da expectativa dos movimentos sociais e dos sem-terra.

A inserção de uma política massiva de criação de assentamentos, como feito por FHC em seu primeiro mandato, levantou a questão da qualidade desses assentamentos que, na maioria das vezes eram esquecidos depois de criados, mantendo condições de vida de pobreza, sem desenvolver atividades produtivas, sem condições de saúde e educação ou mesmo de escoamento da produção.

No segundo mandato, o governo FHC apostou em realizar uma reforma agrária voltada para o mercado, os programas criados deixaram evidente que existia um sentido de inserir o pequeno produtor, até então sem-terra, num movimento global de alta produtividade, mesmo sem oferecer serviços públicos básicos e sem dar condições de reprodução social.

O governo liderado por Lula, a partir de 2003, era uma esperança para aqueles que esperavam pela reforma agrária. Contudo, as ações se concentraram em equilibrar o grande latifúndio do agronegócio com o pequeno produtor, o que não agradou aos movimentos sociais, aliados históricos de Lula e do PT. Apesar de ser o governo que mais assentou, dentre os analisados, não foram registradas mudanças significativas na independência dos assentamentos.

No segundo mandato de Lula, iniciou-se uma redução nos números da reforma agrária: menos áreas, menos projetos de assentamentos e menos famílias assentadas. Esse processo foi continuado no governo de Dilma e agravado ainda mais a partir do governo de Temer. Os números da reforma agrária a partir de 2014 não são tão significantes quanto os anteriores e mostram que a política de reforma agrária tem ficado em segundo plano na agenda política nacional.

Com a ascensão do governo Bolsonaro, em 2019, a política agrária foi minimizada, assim como as ações de órgãos atrelados. As expectativas são ainda menores na implantação de uma nova política de reforma agrária efetiva, visto que, nesses primeiros dezessete meses (01/2019 – 05/2020) de governo, as ações do governo se concentraram em tirar essa política de foco. A intenção, provavelmente, seja extinguir o processo de desapropriação e redistribuição de terras, alinhado com o pensamento dos grandes

latifundiários brasileiros, ato este que tem dado certo até o momento, levando em consideração que não acontecerem represálias contra as medidas adotadas pelo governo.

Não há entusiasmo com a perspectiva da reforma agrária atual, há alta probabilidade de a política de reforma agrária ficar engavetada por alguns anos. Por este motivo, é necessário que um plano estruturado e sustentável seja elaborado, que seja de longo prazo, que leve em consideração a dinâmica rural, que possa inserir novas atividades, novos serviços públicos, que efetive a desconcentração de terras, que gere emprego, renda e dinamismo econômico. Que proporcione destravar o meio rural, tirar as amarras do histórico arcaico do latifúndio. Que possibilite além de crescer, desenvolver o Brasil.

## Referências

ALCANTARA FILHO, J. L.; FONTES, R. M. O. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista HEERA**, p. 63-85, 2009.

ALENTEJANO, P. A POLÍTICA AGRÁRIA DO GOVERNO TEMER: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira? **OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018.

ALENTEJANO, P. R. A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária no Brasil do século XXI. **Agrária (São Paulo Online)**, n. 1, p. 2-15, 2004.

ALMEIDA, A. C. S.; SERRA, E. Concentração de terras no Brasil – um olhar acadêmico sobre o processo. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 21. 2012 Uberlândia, **Anais eletrônicos** [...]. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012. Disponível em: <[http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/979\\_2.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/979_2.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2019.

AMON-HÁ, R. **Concentração da Posse da Terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário** – Uma análise para o estado do Rio Grande do Norte, 2006 – 2012. 141 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

BACHA, Carlos J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRANDÃO, L. C. K. A colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 1, 2009.

BRASIL. Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova A Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.252-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585036>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985**. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1985. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i\\_pnra.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil. **Balanço 2017**: reforma agrária, regularização fundiária e agricultura familiar. Brasília: [s. n.], 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/apresentacao-balanco-2017-incra-e-sead-final.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998**. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp93.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Brasília: Versal Multimídia, 2005.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 5ª ed. Campinas: Unicamp. IE, 2007.

CARDOSO, F. H. **Reforma agrária: compromisso de todos**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.

COELHO, F. Reforma Agrária no Governo FHC: perfil, tensões, número de famílias assentadas e áreas obtidas. **Diálogos-Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História**, v. 20, n. 2, p. 179-192, 2016.

COSME, C. M. Os governos do PT e os descaminhos com a questão agrária no Brasil: contribuições para um diálogo polêmico, necessário e imprescindível a classe trabalhadora. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, v. 17, n. 1, 2016.

DATALUTA. **Banco de dados da luta pela terra**: Relatório Brasil 2016. São Paulo: [s. n.], 2017. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2016.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2016.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

DE ALMEIDA, Rosemeire Aparecida. PROCERA versus PRONAF: vejo o futuro repetir o passado. **GEOGRAFIA (Londrina)**, v. 9, n. 1, p. 83-87, 2000.

DE SOUZA ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. Balanço sobre a reforma agrária brasileira nas duas últimas décadas. **Interciencia**, v. 38, n. 8, p. 563-569, 2013.

DUARTE, J. P. P. Planos de governo dos presidencialistas: uma análise sobre a abordagem da reforma agrária para a gestão 2019-2020. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano VIII, n. 16, 2019.

ENGELMANN, S. I. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. **Revista eletrônica da CEMOP**, [s. n.; s. v.], 2012. Disponível em: <[http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt4/a\\_questao\\_agraria.pdf](http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt4/a_questao_agraria.pdf)>. Acesso em 12 jun. 2020.



FEIJÓ, R. L. C. **A maioria do PRONAF**: uma avaliação crítica do programa de apoio à agricultura familiar em seus 18 anos de vida. São Paulo: FEA-RP/USP, 2013. 26 p. (Texto para discussão, n. 6/2013).

FERNANDES, B. M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Revista OSAL**, ano, v. 9, p. 73-85, 2008.

FIRMIANO, F. D.; MAFORT, K. C de O. A reforma da contrarreforma agrária no Brasil. **Libertas**, v. 18, n. 2, 2018.

GALINDO, E.; RESENDE, G. M.; CASTRO, C. N. de; CRAVO, T. A. **Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)**: uma avaliação de seus impactos regionais. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a Reforma Agrária conservadora. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 8, p. 73-98, 2008.

HENIG, E. V. Políticas sociais, Estado e a reforma agrária pós-constituição de 1988. **Revista Videre**, v. 10, n. 19, p. 323-349, 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. 2018. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/263>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

IN CRA. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Números da Reforma Agrária**. 2019. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

JÚNIOR, J. C. Descaminhos da reforma agrária no contexto das reformas neoliberais e da crise político-institucional no Brasil. **OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 649-663, 2018.

MANFRIN, J. 90 mil famílias com títulos de terra. **Jornal O Paraná**, [s. l.] 2017. Disponível em: <<https://www.oparana.com.br/noticia/90-mil-familias-com-titulos-de-terra>>. Acesso em: 29 maio 2019.

MARINHO, D.; BARBIERO, A.; PEREIRA, E.; MARQUES, M. Projeto Lumiar: uma avaliação qualitativa. **Extensão Rural**, n. 6, p. 97-114, 1999.

MARTINS, J. de S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Tempo Social**, São Paulo, p. 141-175, nov. 2003.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1979.

MIRALHA, W. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 9, n. 8, jan./jun. p. 151-172, 2006.

MST. MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **Governo Bolsonaro volta a suspender a reforma agrária no país**, [s. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2019/03/28/governo-bolsonaro-volta-a-suspender-a-reforma-agraria-no-pais.html>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

NAKATANI, P.; FALEIROS, R. N.; VARGAS, N. C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, v. 110, n. 1, p. 213-240, 2012.

NASCIMENTO, V. E. de S.; SAES, M. S. M.; ZYLBERSZTAJN, D. Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, n. 3, jul./set. 2010.

OLALDE, A. R.; PORTUGAL, C. A. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e sua inserção no enfoque territorial no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42, 2004, Cuiabá. **Anais eletrônicos** [...] Cuiabá: SOBER, 2004. Disponível em: <<http://sober.org.br/palestra/12/11O480.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2019.

OLIVEIRA, A. U. Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil do governo Lula. ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 13, 2011, Costa Rica. **Anais eletrônicos** [...]. Costa Rica: [s.n.], 2011. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2019.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 3, set./dez. 2011.

SABOURIN, E. Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 151-184, 2008.

SANTOS, R. O. C. **Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009**. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

SENADO FEDERAL. **MP da regularização fundiária perde validade e é substituída por projeto de lei**. Senado notícias, 2020. Disponível em: <[SILVA, A. J. \*\*A política fundiária do Regime militar\*\*: Legitimação privilegiada e grilagem especializada \(Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra\). 1997, Tese \(Doutorado em Sociologia\) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/20/mp-da-regularizacao-fundiaria-perde-validade-e-e-substituida-por-projeto-de-lei#:~:text=A%20MP%20estabelecia%20novos%20critérios,propriedades%20que%20podem%20ser%20regularizadas.></a>>. Acesso em: 11 jun. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

SOBREIRO FILHO, J.; CARDOSO, M. A.; VALÉRIO, V. J. de O. Os Gigantes dos pés de barro da Reforma Agrária no Brasil: análise crítica dos Planos Nacional de Reforma Agrária I e II por meio do debate paradigmático. **Revista NERA**, Presidente Prudente, V. 22, n. 50, p. 91-115, set./dez. 2019.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Conflitos agrários e violência no Brasil: agentes sociais, lutas pela terra e reforma agrária. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2000, Bogotá. **Anais eletrônicos** [...] Bogotá: [s.n.], 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/tavares.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2019.

---

## Sobre os autores

---

**Renata Cattelan** – Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Atualmente é doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). **OrCID** – <https://orcid.org/0000-0003-1820-7205>

**Marcelo Lopes de Moraes** – Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestrado em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutorado em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), campus de Francisco Beltrão. **OrCID** –

**Roger Alexandre Rossoni** – Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), campus de Francisco Beltrão. Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Francisco Beltrão. Atualmente é professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), campus de Pato Branco. **OrCID** – <https://orcid.org/0000-0002-1905-7010>

---

### Como citar este artigo

---

CATTELAN, Renata; MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995-2019). **Revista NERA**, v. 23, n. 55, p. 138-164, set.-dez., 2020.

---

### Declaração de Contribuição Individual

---

As contribuições científicas presentes no artigo foram construídas em conjunto pelos (as) autores (as). As tarefas de concepção e design, preparação e redação do manuscrito, bem como, revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. A autora **Renata Cattelan** ficou especialmente responsável pelo desenvolvimento teórico-conceitual; o segundo autor **Marcelo Lopes de Moraes**, pela aquisição de dados e sua interpretação e análise; e o terceiro **Roger Alexandre Rossoni**, pelos procedimentos técnicos e tradução do artigo.

Recebido para publicação em 25 de setembro de 2019.  
Devolvido para a revisão em 27 de maio de 2020.  
Aceito para a publicação em 02 de julho de 2020.

---