

A ESTAGNAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NOS ÚLTIMOS ANOS E A NECESSIDADE DE UMA NOVA POLÍTICA AGRÁRIA PARA O BRASIL

Janice Morais Oliveira¹
Sávio Silveira Feitosa²
Kássio Alexandre Borba³

Resumo

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA administra atualmente mais de nove mil assentamentos, abrangendo cerca de um milhão de famílias. No entanto, governo após governo, não foi possível consolidar a política de reforma agrária no país e transformar a realidade no campo, pois a política vai além da distribuição de terras. O último governo foi responsável por reduzir drasticamente os números da Reforma Agrária, respondendo por apenas 3% do total das áreas decretadas no período de 1995 a 2015. As administrações mais recentes quiseram combinar quantidade e qualidade e garantir condições mais dignas às famílias assentadas; entretanto, nem mesmo o acesso à terra foi assegurado. O ano de 2015 foi marcado por não haver um único imóvel decretado por interesse social. As perspectivas para a reversão deste quadro são ínfimas, ao tempo em que a concentração de terras e os conflitos agrários pelo país já demonstram sinais de ascensão. É preciso repensar a Reforma Agrária como um todo no país, o que passa por rever índices de produtividade, fiscalizar os imóveis rurais já declarados improdutivos e utilizar o Imposto Territorial Rural como um instrumento de política agrária, por exemplo. É necessário resgatar a capacidade institucional de conhecimento e acompanhamento da evolução da malha fundiária, missão principal do INCRA, de modo a fornecer subsídios para o planejamento, desenvolvimento e execução de políticas públicas, a exemplo da própria Reforma Agrária.

Palavras-chave: Reforma Agrária, INCRA, política agrária.

Introdução

Desde os tempos da colonização, o modelo agrícola no Brasil se baseia nas grandes propriedades de terra e no sistema de produção em monoculturas para exportação. Iniciou-se com as sesmarias, onde somente os brancos, católicos e ligados à nobreza portuguesa obtinham o direito de posse de uma grande porção de terras para cultivar. Em meados do século XIX, as crescentes pressões internacionais para acabar com a escravidão culminaram na promulgação da Lei de Terras em 1850, que nada mais foi do que um acordo entre o governo brasileiro e os grandes detentores de terras para manter a estrutura fundiária existente e evitar a grande oportunidade de distribuição de terras aos trabalhadores livres e aos imigrantes que ainda chegavam para trabalhar em território brasileiro.

Com o processo de modernização da agricultura, que se iniciou na década de 1930 e se fortaleceu com a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1964, a necessidade de mão-de-obra permanente no campo reduziu a passos largos e a aliança entre o setor industrial e o latifúndio se consolidou, de forma que o primeiro passou a fornecer maquinários e insumos agrícolas e o segundo, a matéria-prima para beneficiamento industrial. E assim, a produtividade das

¹ Engenheira Agrônoma, Especialista em Agroecologia e Desenvolvimento Rural pela UFG, Mestre em Ciência Animal e Pastagens pela ESALQ/USP, Perita Federal Agrária do INCRA/GO. Endereço eletrônico: janice.oliveira@gna.incra.gov.br

² Engenheiro Agrônomo, Mestre em Agronomia pela UFPI, Perito Federal Agrário do INCRA/Sede, Presidente do Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários. Endereço eletrônico: savio.feitosa@incra.gov.br

³ Bacharel em Comunicação Social, Coordenador Executivo do SindPFA. Endereço eletrônico: comunica@sindpfa.org.br

lavouras e o lucro dos grandes proprietários de terra aumentaram consideravelmente, gerando divisas ao país e fortalecendo a economia baseada ainda no modelo colonial da grande concentração de terras e de renda e da produção monocultora para exportação. Ao mesmo tempo, intensificaram-se as desigualdades sociais, o êxodo rural, a pobreza e os danos causados ao meio ambiente - em virtude da contaminação do solo por meio do uso indiscriminado de agrotóxicos e fertilizantes químicos, da compactação do solo pela utilização intensiva de tratores e do desmatamento para abertura de novas áreas para cultivo.

A modernização agrícola e a industrialização aconteceram sem a efetivação de uma política estruturante de Reforma Agrária, desencadeando processos de exclusão sociais tanto no campo quanto nas cidades e mostrando que a questão agrária está para além do campo (FRANÇA & SILVA, 2012). E como bem abordado por Buainain e Pires,

[...] a industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio; ao contrário, o pacto populista conciliou os interesses agrários com o dos setores urbano-industriais emergentes. Enquanto a expansão da fronteira agrícola assegurava o crescimento da produção agropecuária necessária para abastecer os centros urbanos e gerar divisas para importar máquinas, equipamentos, insumos industriais e bens de consumo das camadas mais ricas da população, o fechamento da fronteira aos produtores familiares e trabalhadores sem terra asseguravam a expulsão de mão-de-obra necessária para alimentar o mercado de trabalho nas cidades que emergiam como pólos industriais dinâmicos (2003, p.05).

Enquanto outros países adotaram novas legislações para reduzir as discrepâncias oriundas da excessiva concentração de terras, promulgou-se no Brasil o Estatuto da Terra que, segundo muitos estudiosos, veio para atravancar ainda mais o processo de Reforma Agrária, já que ofereceu muitas possibilidades para a manutenção do latifúndio.

Por outro lado, o processo de redemocratização do país permitiu que a luta pelo acesso à terra fosse retomada através da pressão de importantes movimentos sociais - como a CPT e o MST - e diante disso, a Reforma Agrária ganhou novamente visibilidade e apoio da sociedade. Contudo, apesar do número de assentamentos criados ter aumentado significativamente a partir da era FHC - como mostram os dados compilados pelo INCRA (2016), não houve mudanças significativas na estrutura fundiária do país, restando apenas uma pífia distribuição de terras, sem o cumprimento integral das demais obrigações que viabilizariam a permanência e o desenvolvimento econômico-social das famílias nos lotes.

E assim, por vários momentos da história, a Reforma Agrária foi posta de lado pelos sucessivos governos pós-independência. O Brasil preteriu esta obrigação, que deveria se consolidar como uma política pública permanente sem a necessidade de conflitos e grandes pressões de movimentos sociais para a aquisição da maioria das terras hoje ocupadas pelos assentados.

O objetivo deste trabalho foi demonstrar uma breve análise dos números da Reforma Agrária entre os anos de 1995 e 2015, no que diz respeito aos imóveis rurais desapropriados, à quantidade de área decretada de interesse social e à quantidade de assentamentos criados, procurando indicar, entre outros aspectos, a drástica redução do processo de aquisição de imóveis para a Reforma Agrária, especialmente durante o governo Dilma.

A Reforma Agrária dos dias atuais

Como dito anteriormente, a Reforma Agrária é realizada, na maioria das vezes, como meio de resolver conflitos locais e não como decisão livre de um governo comprometido com a redução da pobreza rural e das históricas desigualdades sociais.

A Reforma Agrária dos dias atuais aponta alguns ganhos numéricos, principalmente a partir do governo FHC, mas as poucas ações desenvolvidas, via de regra, não têm sido capazes de distribuir renda, de garantir segurança alimentar e nem tampouco trazer dignidade às famílias. Muitos padecem sem assistência técnica e acabam deixando as terras e desperdiçando os já escassos recursos públicos mal investidos (SINDPFA, 2016).

Analisando o Gráfico 01, que abrange a quantidade de imóveis desapropriados entre os anos de 1995 e 2015, podemos observar que o pico da desapropriação de terra por interesse social ocorreu em 1998, coincidindo com o segundo maior número de ocupações realizadas pelos movimentos sociais em propriedades improdutivas ou passíveis de serem vistoriadas (792 ocupações; DATALUTA, 2015). Ao mesmo tempo, mostra uma redução de 43,6% e 93,9%, respectivamente, no número total de imóveis desapropriados nos dois governos sucessivos, com destaque para 2015, quando nenhum imóvel foi decretado pelo governo Dilma.

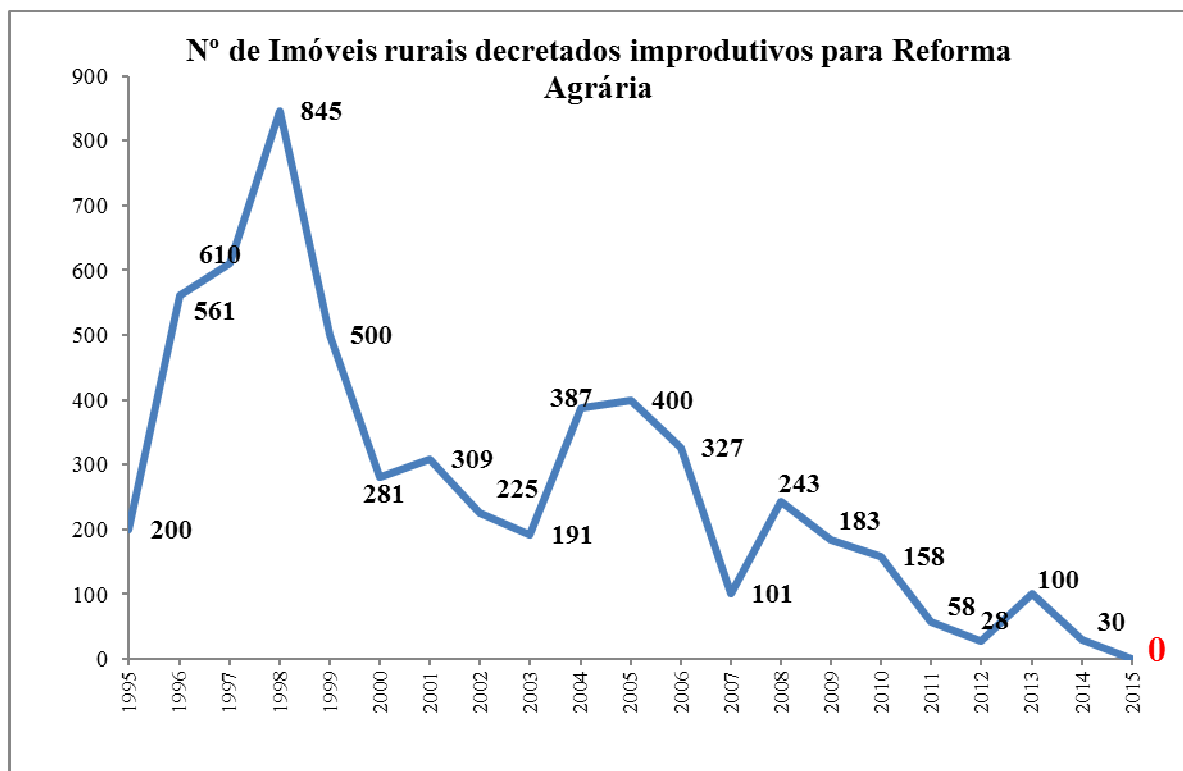


Gráfico 01. Quantidade de imóveis rurais desapropriados por decretos presidenciais.
Fonte: INCRA (2016).

Como forma de chamar a atenção do governo e da sociedade para a alarmante estagnação da Reforma Agrária no governo Dilma, o Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários – composto pelos engenheiros agrônomos do INCRA, lançou a Campanha “Decreto Zero” no início de 2016, demonstrando a falta de alinhamento entre os discursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário à época, que prometia o assentamento de 120 mil famílias em quatro anos (segundo mandato de

Dilma), e o que de fato ocorreu: expirou-se o prazo de validade de 29 decretos de áreas que haviam sido declaradas de interesse social em 2013 e a maior parte das famílias ‘assentadas’ em 2015 tiveram, na verdade, sua situação regularizada perante o INCRA, pois já ocupavam os lotes irregularmente (SindPFA, 2016).

O Gráfico 02 aponta que o governo Dilma foi responsável por tão somente 3% das desapropriações de terras ocorridas entre o período de 1995 e 2015, indicando claramente que a Reforma Agrária vem sendo retirada da agenda política, especialmente pelo último governante. E, para os movimentos sociais e uma parcela da sociedade que acreditaram que o Partido dos Trabalhadores – PT mudaria o curso do histórico modelo de estrutura agrária instalada desde os tempos da colonização e perpetuada por sucessivos governos através do pacto econômico da tríade governo - elite agrícola - elite industrial, houve grande frustração e a certeza cada vez maior de que até os dias atuais, pouco se fez para transformar o quadro caótico no campo e a crescente disparidade econômica e de direitos entre pequenos e grandes agricultores.

% da Área Total Decretada (ha) entre 1995 e 2015

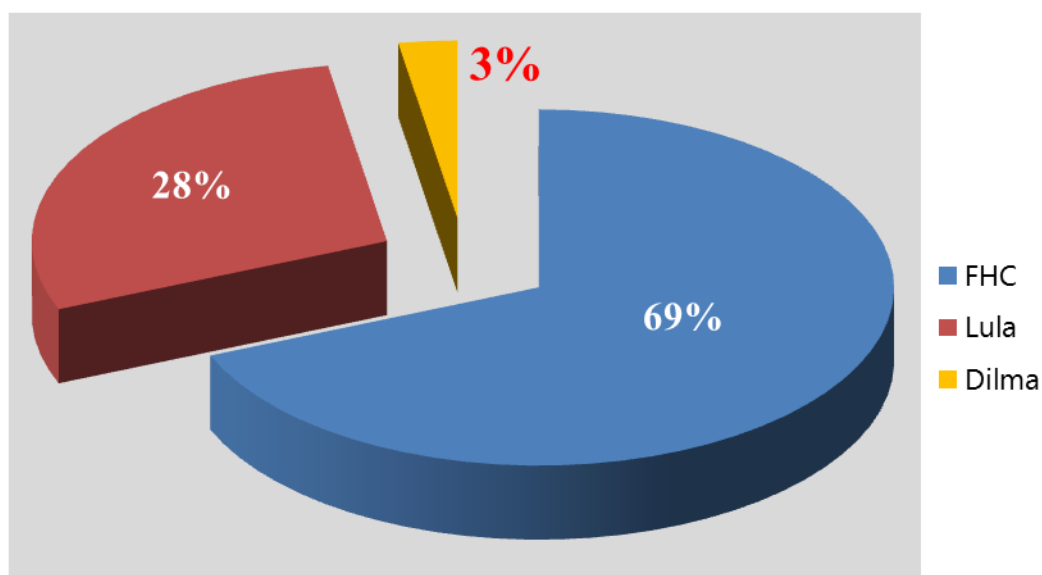


Gráfico 02. Porcentagem da área total decretada (em ha) entre 1995 e 2015.
Fonte: INCRA (2016)

A maior quantidade de assentamentos criados entre 1995 e 2015, demonstrados no Gráfico 03, foi durante o governo FHC, seguindo a lógica dos gráficos anteriores e com maior expressividade em 1997 e 1998. O governo Lula criou 19% menos assentamentos do que o governo FHC. Ademais, os 593 assentamentos criados em cinco anos de governo Dilma corresponderam a 12% menos do que apenas o ano de 1999 - ano este em que algumas medidas de criminalização e enfraquecimento dos movimentos sociais começaram a avançar, no sentido de reduzir o número de ocupações em propriedades e conseqüentemente, na criação de assentamentos. Ou seja, a Reforma Agrária no governo Dilma foi pior do que a crise instalada no segundo mandato do governo FHC, onde o número de ocupações, famílias assentadas e desapropriações começaram a declinar.

Número de Assentamentos criados entre 1995 e 2015

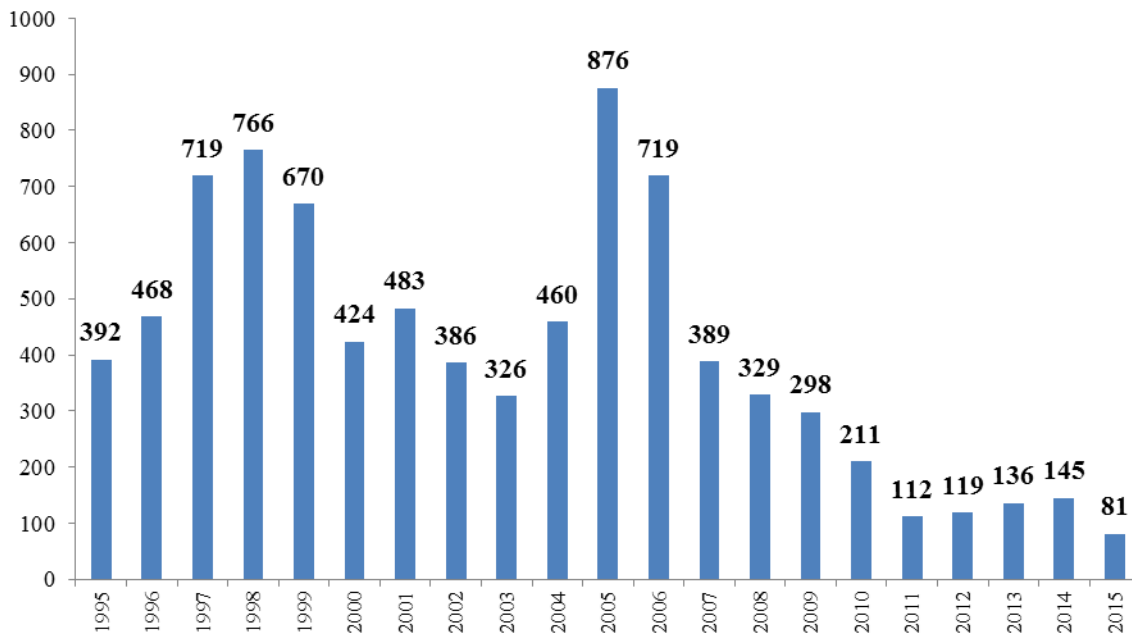


Gráfico 03. Número de assentamentos criados entre 1995 e 2015.
Fonte: INCRA (2016)

Não se pretende analisar aqui a qualidade dos assentamentos criados dentro dos últimos 20 anos. Contudo, é importante destacar que alguns programas federais voltados exclusivamente para a agricultura familiar, como o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – durante o governo Lula e mantidos posteriormente; o maior acesso à assistência técnica, ao crédito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), habitação e outros, promoveram mais oportunidades aos assentados da Reforma Agrária após a era FHC, mesmo que ainda tenha sido de forma regionalizada.

Contudo, mesmo havendo esses avanços, a política de Reforma Agrária que ainda persiste no país, conforme apontam Almeida, Amin e Souza

[...] não garante sustentabilidade aos trabalhadores rurais assentados porque, dentre outras coisas, não promove o acesso à capacitação empresarial do trabalhador rural assentado, não está calcada em estudos sérios de mercado para determinar o tipo mais viável de produtos e o modo mais adequado de produção, não estabelece uma relação direta entre o recurso financeiro investido no assentamento e a assistência técnica devida e, além disso, por causa de assentamentos localizados muito distantes dos centros urbanos, tornam-se periferias rurais sem atendimento de políticas públicas complementares (2009, p.18).

O INCRA como executor da Reforma Agrária ou como Gestor de Terras?

Entre as décadas de 70 e 80, o INCRA teve importante atuação na colonização da Amazônia e foi responsável pela criação de muitos municípios e de grande parte do desenvolvimento do Estado de Rondônia. Durante os anos 90 e na primeira década dos anos 2000, a autarquia voltou-se para a realização da 'Reforma Agrária'. Hoje, existem cerca de 90 milhões de hectares de terras reformadas, destinados a aproximadamente nove mil projetos de assentamentos, onde vivem mais

de um milhão de famílias (INCRA, 2016).

O INCRA é responsável por promover a Reforma Agrária e realizar o ordenamento da estrutura fundiária nacional. Com isso, o órgão se torna responsável por todas as ações, que vão desde a identificação dos imóveis até a concessão dos títulos aos agricultores. É sabido que no Brasil, os órgãos que lidam com o agrário trabalham em separado, sem cooperação, com sistemas ineficazes e sem integração das informações cadastrais e geográficas. Nessa perspectiva, não há um órgão de Estado que, verdadeiramente, centralize esses dados, para fornecer à sociedade e ao governo elementos para efetivamente conhecer o rural brasileiro. A própria Reforma Agrária, para ser iniciada, dependeria de informações mais qualitativas advindas do ordenamento fundiário, mas o INCRA não consegue cumprir bem as duas funções. Por esta razão, é necessário que esses papéis sejam revistos.

O processo de Reforma Agrária como um todo envolve basicamente três etapas: 1) identificação do imóvel e/ou verificação do cumprimento da função social da propriedade; 2) desenvolvimento dos projetos de assentamento e emancipação dos agricultores; e 3) titulação dos lotes rurais. A primeira e última etapa são mais específicas e há o envolvimento quase que exclusivo da autarquia agrária na sua consecução; enquanto que, na segunda etapa, o conjunto de atores que participam é extenso e vai muito além do INCRA.

Segundo Buainain e Pires, em seu artigo sobre a Reforma Agrária e a questão social no Brasil,

A reforma agrária não diz respeito apenas a distribuir terras, mas a gerar desenvolvimento humano. Trata-se de uma tarefa e de um desafio que envolve muitas áreas: educação, saúde, ciência e tecnologia, construção de infraestrutura e assim por diante. No modelo que vem sendo adotado, o Incra aparece como a instituição responsável por toda a reforma agrária, e em que pese os notáveis progressos feitos pela instituição nos anos recentes, enfrentando inclusive condições às vezes pouco favoráveis, é impossível responder à todas as demandas colocadas pelo processo de reforma agrária. O resultado de “um pouco de tudo” é pouco animador, pois os recursos institucionais acabam se dispersando em muitas atividades e desviados daquela que só o Incra pode desempenhar: arrecadar terras para fins de reforma agrária e criar os projetos de assentamentos tal como previstos na lei. A implantação de um programa de reforma agrária consistente e eficiente exige a articulação entre as diversas esferas do poder público, liberando o Incra para a função essencial de desapropriar e assentar. Esta articulação é essencial para mobilizar recursos e instrumentos necessários para atender às diversas necessidades que os produtores familiares enfrentam durante o seu processo de acesso a terra, da educação básica à extensão rural. Todos os instrumentos e mecanismos devem atuar de forma sinérgica tendo em vista a execução do objetivo final, a emancipação e o fortalecimento dos pobres rurais (2003, p.41).

O envolvimento de outros órgãos federais, das esferas estadual e municipal e parcerias com instituições públicas, entidades privadas e organizações não-governamentais são condição *sine qua non* para concretizar a política de Reforma Agrária, sendo que diversas ações, como a seleção de beneficiários, a implantação da infraestrutura, a concessão de crédito produtivo, a assistência técnica, a extensão rural, entre outras, poderiam ser descentralizadas para estes atores.

Já a política de ordenamento da estrutura fundiária do país ou num conceito mais amplo e atual - de governança agrária - envolve as ações de cadastro, regularização fundiária, fiscalização da função social, mercado de terras, avaliação de imóveis rurais de interesse público, destinação de terras e titulação. Estas, por sua vez, merecem ser executadas de forma separada e mais qualificada e deveriam ser priorizadas pelo governo. Desse modo, o INCRA passaria a ser o órgão responsável pela gestão das terras rurais do país e não o executor da Reforma Agrária, pois, como já

mencionado, esta última envolve inúmeros atores e seria a consequência de um processo maior, que é a gestão das terras rurais.

Assim, somente com o resgate da principal missão institucional do INCRA - a gestão de terras - como sendo a capacidade em conhecer e acompanhar a evolução da malha fundiária, dos mercados de terra, dentre outras ações de sua competência, o Estado brasileiro teria subsídios para melhor promover, planejar, desenvolver e executar políticas nas áreas ambiental, trabalhista, tributária, agrícola, defesa, soberania nacional e principalmente de Reforma Agrária.

Considerações finais

Alguns pesquisadores da área e profissionais envolvidos na questão agrária do país consideram que a Reforma Agrária ocorreu apenas parcialmente, pois, ao longo dos seus 45 anos de execução através do INCRA, quase sempre foi realizada para conter conflitos sociais e não atingiu o país como um todo, configurando o Estado como mero comprador de terras. Mesmo reconhecendo alguns avanços, como o maior acesso ao crédito, aos programas de comercialização, aos investimentos em infraestrutura, à assistência técnica, à empregabilidade, Almeida et al. (2009) alertam que *“estes avanços reconhecidos são pequenos se comparados ao que propõem as regulamentações e normas que regem o processo no Brasil”*.

Para Navarro (2014), a Reforma Agrária brasileira vem se tornando uma ação regional, à medida que as aquisições de terras são pontuais e ocorrem em poucos Estados, a exemplo do Pará e Maranhão. Do ponto de vista técnico, ela passou a ser, definitivamente, uma política de compra de terras para posterior redistribuição a grupos de famílias rurais pobres e interessadas nos novos assentamentos.

É preciso repensar a Reforma Agrária como um todo no país, o que passa por rever os índices de produtividade - estabelecidos em 1975 e não atualizados até hoje; fiscalizar a função social dos imóveis rurais já declarados improdutivos e utilizar o Imposto Territorial Rural como um instrumento de política agrária, fiscalizando a veracidade das informações nele declaradas. É necessário resgatar a capacidade institucional de conhecimento e acompanhamento da evolução da malha fundiária, missão principal do INCRA, de modo a fornecer subsídios para o planejamento, desenvolvimento e execução de políticas públicas, a exemplo da própria Reforma Agrária.

Como abordado por Almeida et al. (2009), o INCRA sempre sofreu duras influências políticas e risco constante de “aparelhamento político-partidário”. Apesar de possuir um corpo técnico de servidores capacitados, o último concurso foi realizado em 2010 e a força de trabalho está diminuindo a cada ano devido às aposentadorias, à saída de servidores para outros órgãos e à baixa renovação do quadro. A autonomia administrativa do INCRA, a reestruturação do órgão e a execução da sua vocação como órgão gestor de terras são aspectos primordiais para alavancar a Reforma Agrária e outras políticas públicas de interesse social.

Finalizamos o trabalho com a clareza de que só é possível alcançar o desenvolvimento econômico, quando o país investe em sua maior riqueza - o capital humano, onde a sociedade como um todo pode acessar os mesmos direitos, sendo que a Reforma Agrária, na sua completude, é uma importante ferramenta para atingir este objetivo, uma vez que promove a cidadania, a inclusão social, o desenvolvimento local, reduz a pobreza e o poder dos senhorios de terras.

Referências

ALMEIDA, M.B.; AMIN, M.M.; SOUZA, C.S. Reforma Agrária e Modernização da Agricultura: Contribuições para a Avaliação da Experiência Brasileira. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, vol. 1, n 1, p. 32-50, mai/ago 2009.

BANCO DE DADOS DA LUTA PELA TERRA – DATALUTA. Relatório Brasil 2014. Disponível em: http://www.lagea.ig.ufu.br/rededataluta/relatorios/brasil/dataluta_brasil_2014.pdf . Acesso em 17/06/2016.

BUAINAIN, A.M.; PIRES, D. **Reflexões sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil**. I Seminário Internacional Justiça Agrária e Cidadania. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/antoniobuainain.pdf>. Acesso em 16/06/2016.

FRANÇA, D.P.I.; SILVA, P.M.S. A Política de Reforma Agrária nos Governos FHC e Lula e seus Rebatimentos na Região do Brejo. In: **Encontro Nacional de Geografia Agrária: Territórios em disputa - Os desafios da Geografia Agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro**, 21, 2012, Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012, p.1-17.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Área incorporada ao Programa de Reforma Agrária**. 2016. Disponível em: www.incra.gov.br/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria. Acesso em 19/06/2016.

NAVARRO, Z. Por que não houve (e nunca haverá) Reforma Agrária no Brasil? In: BUAINAIN, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M.; NAVARRO, Z. (Ed.) **O mundo rural no Brasil do Século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014. P. 695-724.

SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS FEDERAIS AGRÁRIOS – SindPFA. **2015: Decreto Zero – um ano para ser esquecido na política agrária**. 2016. Disponível em: www.sindpfa.org.br/subpaginas/detalhe_noticias.aspx?IDNOT=593. Acesso em 12/06/2016.