

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO LULA: O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Thaylize Goes Nunes Pereira¹
Prof^a Dr^a Mirian Claudia Lourenção Simonetti²

Resumo

Esta pesquisa está ligada as pesquisas mais amplas denominadas “*Territorialidades em tensão: movimentos sociais, agronegócio e políticas de reforma agrária no Brasil entre 1985 a 2010*” e “*Um balanço das Políticas de Reforma Agrária no Brasil entre 1985 a 2010*”, e vem sendo desenvolvidas junto ao Centro de Pesquisa e Estudos Agrários e Ambientais – CPEA na UNESP, Campus de Marília, com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Na parte ao qual me cabe dessa pesquisa em andamento e que tratarei nesse texto, analisará os limites e as possibilidades das políticas dos governos Lula da Silva para a realização da Reforma Agrária no país, desenvolvendo uma análise acerca das permanências e/ou das mudanças de ações adotadas respectivamente no primeiro e segundo mandato. Essas problemáticas serão desenvolvidas a partir da análise dos processos resultantes do II Plano Nacional de Reforma Agrária, desde a sua elaboração até quando esse foi deixado para trás pelo Governo Lula, compreendendo o processo de reprodução econômico, social, político que se desenvolveu juntamente com esses. O II PNRA era de modo geral interessante para dar início a reforma agrária do país – mesmo possuindo problemas estruturais – porém, não foi colocado em vigor, nos restando problematizar de que forma seria feita a reforma agrária se o que observemos são ingerências nas decisões políticas; contradições para a forma de execução do mesmo; e falta de articulação e respaldo entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, que deveriam estar em sincronia para a realização do II PNRA. Assim, toda essa falta de preparo e/ou interesse do governo impede que a política de reforma agrária entre em vigor, realizando a justiça social no campo.

¹ Discente do curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília. Colaboradora do Centro de Pesquisa e Estudos Agrários e Ambientais (CPEA). É bolsista financiada pela PIBIC/CNPq. E-mail: thaylize@hotmail.com.

² Professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília. É coordenadora do Centro de Pesquisa e Estudos Agrários e Ambientais (CPEA). E-mail: mirian@mariliaunesp.br

Palavras chaves: Políticas Públicas, Governo Lula, II Plano Nacional de Reforma Agrária.

Para entendermos as políticas públicas de reforma agrária nos Governos Lula da Silva é necessário ir além daquilo que foi transmitido e perceberemos quão problemático se tornou esse governo que se estruturou envolto da questão social se elegendo com base maciça de trabalhadores rurais e urbanos, e após eleito virou as costas para essa população de seguidores. Analisar o Governo de Luís Inácio Lula da Silva, não é apenas olhar para um retirante nordestino e ex-operário metalúrgico que chegou a presidência de um país, é acima de tudo olhar para aquele que assumia como dele as causas sociais do país, principalmente a questão da reforma agrária, e que estando lá, pouco fez para cumprir tais promessas que o mesmo dizia que daria a vida para que fossem realizadas.

Vale ressaltar aqui a complexidade existente para a execução da reforma agrária, pois existe ampla diversidade de atores sociais envolvidos com essa temática, como: os movimentos sociais, os agricultores familiares, os camponeses, os latifundiários, o estado, etc., exercendo cada um “poder” sobre as decisões para que tais rumos fossem tomados. Vale destacar que nesse jogo do poder nem sempre a maioria é quem vale mais, e nem sempre os interesses públicos estão acima dos interesses privados.

Esse fato faz como que sempre exista conforto entre os atores da história, quando se trata de decisões sociais que beneficiariam a maior parte da população, ou seja, existe uma série de tensões que surgem em virtude de interesses diferentes, ou seja, projetos distintos que não contemplam a grande parte da população, apreciando apenas “grandes donos do país”. Desta forma, devemos entender a reforma agrária e toda a temática que vira em torno nessa pesquisa, localizando-a sempre em um campo de disputa de poder, onde as correlações de forças existentes é que ditaram o destino para a realização ou não da reforma agrária brasileira.

Assim, para iniciarmos a análise acerca do II Plano Nacional de Reforma Agrária desenvolvido no governo Lula da Silva entre 2003-2010, respectivo ao primeiro e segundo mandato de seu governo, se faz necessário adentrarmos historicamente na dívida dos governos com a reforma agrária nesse país, assim, podemos dizer que desde

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

Desde o I Plano Nacional de Reforma Agrária metas e prazos não são cumpridos. Como podemos observar apenas 6% desses I PNRA conseguiu ser colocado em prática, nos sendo inaceitável que o governo de José Sarney não tenha conseguido assentar nem sequer o mínimo necessário dos Sem-Terra da época. Foram assentadas 84.852 famílias das 1,4 milhões de famílias previstas no plano (FERNANDES, 1996).

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

Adentrando mais a fundo o Governo Lula e a PNRA desenvolvido em seu mandato, vale destacar que existem números oficiais de assentamentos e de créditos fornecidos para a realização da Reforma Agrária que não compactuam com a realidade existente. Mesmo assim, levando em consideração esses números observamos que esse governo, assim como os demais deixam uma imensa dívida com os movimentos sociais e com aqueles que dependiam da Reforma Agrária.

Assim como diz Fernandes em seu livro *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*, os erros ocorridos no I e no II PNRA deveriam ser analisados mais atentamente pelos seus sucessores para que as mesmas falhas não sejam cometidas, no sentido de conseguirmos de fato fazer um PNRA que funcione, para cumprir as metas por ele estabelecidas – mesmo sabendo que essas metas são muitíssimo inferiores as necessidades inerentes para a realização de fato da Reforma Agrária no Brasil. Entre essas lições destacadas por ele, vale ressaltar que desenvolvimento não se faz sem conflitualidades (FERNANDES, 2008). E nos é

inerente que a disputa que o campo sofre hoje é referente ao modelo de desenvolvimento estabelecido entre a agricultura camponesa e o agronegócio. Disputas essas que saem do âmbito da diversidade de culturas produzidas e da monocultura, ou da agroecologia e do agrotóxico, as conflitualidades aqui destacadas perpassam esses e vão para além da produção.

Assim, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência em 2003 muitos se encheram de esperanças, pois acreditavam que lá estava o homem que realizaria algo que todos esperavam: *A Reforma Agrária*. Mas o tempo foi passando e as famílias ainda continuavam na beira das estradas, embaixo de lonas pretas e mais uma vez a realidade nos dizia que não seria desta vez, e que pior, que o agronegócio estava ganhando campo e ditando novamente as regras do jogo. Assim, esse primeiro mandato (2003-2006) o II Plano Nacional de Reforma Agrária, estava sendo elaborado e ainda se acreditava que esse entraria em execução para sanar as necessidades, se não de uma reforma agrária, pelo menos de remediação com políticas públicas para essa dada população, mas esse mandato acabou sendo marcado por políticas que defendiam o agronegócio.

Em sua reeleição, Lula, inicia o que podemos claramente nomear aqui de contra-reforma agrária, e já não sendo o bastante para um único mandato, seu governo se uni ainda mais com o agronegócio brasileiro – quem não se lembra do saudoso discurso que foi feito na cidade de Mineiros (GO) onde Lula chamou os usineiros de heróis do país? – assim em 2006 o governo não conseguiu atingir apenas 37% de assentamentos da Meta 1 do II PNRA.

Seguindo assim, a ordem de ações do segundo mandato, foram realizadas duas medidas provisórias – 422 (Lei nº 11.763 - 1º/08/2008) e 458 (Lei nº 11.952 – 25/06/2009) – essas que facilitam que as terras griladas da Amazônia Legal fossem regularizadas, assim ao invés de se criar um III PNRA (que é previsto em lei), se criou o Programa Terra Legal, regularizando assim as terras griladas do agronegócio.

Destaco também que o agronegócio obtém o controle das grandes extensões de terras do país – tendo imenso apoio do Governo – sendo grande parte delas improdutivas ou terras que somente produzem para a exportação (commodities), e por outro lado temos os pequenos agricultores, que possuem a menor parcela de terras do país, porem produtivas, produzindo os alimentos consumidos no país. Ressalto ainda que a economia rural está cada vez mais controlada pelo capital internacional que está ligado ao agronegócio controlando dentro do território nacional a circulação dos

commodities, guiados sempre pelo capital estrangeiro que acaba por gerar maior acúmulo de capital, maior desemprego, e menos produtividade das terras. Aqui encontramos um dos grandes problemas do país, que seria passível de ser solucionado se as oligarquias agrárias não tivessem o controle do Brasil.

Localizamos aqui uns dos cerne de nossa discussão, e daqui partiremos com uma problemática que deve trilhar nossos pensamentos para a continuidade da leitura desse texto. Como já vimos a grande maioria das terras o país não está cumprido com sua função social que seria ajudar no desenvolvimento do país deixando de ser apenas repercussora de desigualdade social e passando a gerar frutos para a população em geral.

O acúmulo de terras nas mãos desses poucos proprietários nos retrata o resultado da desigualdade no país, onde encontramos uma estrutura agrária arcaica, que é uma das mais concentradas do mundo, e sendo a responsável por marginalizar e excluir uma significativa parte da população. Desta forma, razões não só sociais e sim também econômicas fazem com que a Reforma Agrária tenha que ser realizada de forma inadiável.

Notamos claramente que os mandatos dos governos Lula seguiram metas diferenciadas quando se fala no quesito Reforma Agrária, onde no primeiro mandato existia a esperança por parte dos trabalhadores que essa realmente aconteceria, e no segundo mandato o sentimento a qual os cercava já era de desapontamento por ter esperado tanto para que *a gente da gente* estivesse no poder, mas nada adiantou.

Desta forma, saliento que oito anos de mandato foram mais que suficiente para enxergar as mudanças e recuos para a realização da Reforma Agrária. E com promessa não cumpridas e o II PNRA sem sair do papel, a luta pela terra – está que poderia mudar o seu papel no Brasil de precursora da desigualdade para transformar-se em fonte de trabalho e liberdade – se transforma mais uma vez em frustrações para aqueles que realmente acreditavam e a contra-reforma do segundo mandato de Lula da Silva só nos confirma que a execução da Reforma Agrária no país não era prioridade desses governos aqui citados, de seus antecessores e nem desse quem agora governa nosso país, não havendo para esses grandes problemas com a repercussão dos conflitos no Brasil.

A situação caótica que a questão agrária se encontra poderia ser revertida através da ação do Estado, mas após tantos anos de espera e luta, fica-nos cada vez mais evidente de que essa não será feita através dele, e sim através da sociedade que impeça

que as terras permaneçam nas mãos de poucos e que não seja improdutivo e sim que possa sanar as necessidades alimentares da nação, para que possamos ter alimento mais saudável, com preços acessíveis, e que todos os brasileiros possam ter acesso aos frutos da terra, fazendo com que a terra e seus frutos sejam voltados aos interesses públicos e não privados e muito menos do capital internacional, garantindo assim o desenvolvimento do país e também de sua população.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária era de modo geral interessante para dar início a reforma agrária do país, mesmo possuindo problemas estruturais. Porém, não foi colocado em vigor, nos restando problematizar de que forma seria feita a reforma agrária nesse país, pois o que observemos são ingerências nas decisões políticas; contradições para a forma de execução do mesmo, e falta de articulação e respaldo entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, que deveriam estar em sincronia para colocar em prática o II PNRA. Toda essa falta de preparo e/ou interesse do governo impede que a política de reforma agrária entre em vigor, realizando a justiça social no campo.

Assim, o movimento dos trabalhadores rurais sem terra tem um papel chave nesse processo da realização da reforma agrária que é de fazer lembrar que existem aqueles que esperam pela reforma agrária e esses não se calam até que a mesma seja realizada. As mobilizações, ocupações e todos os atos realizados por esses elevam eles de esquecidos da humanidade a vozes que clamam e mostram ao país que algo está extremamente errado e é passível de mudança. Desta forma, pressionado o governo para que esse atenda as demandas da população, gerando para o país desenvolvimento social e econômico.

O Brasil e seus governantes não podem mais continuar tratando a questão da Reforma Agrária como não prioritária e precisam começar a entender que ela será a solução de muitos problemas do país. Esse processo de mudança que deverá ser instaurado necessariamente precisará mexer no sistema estabelecido. E assim como já foi visto por nossos olhos, promessas de reforma agrária advindas do governo nos soam apenas como promessas politiqueras que servem como estrutura para candidaturas eleitorais, mas sem nenhum compromisso social com a causa da Reforma Agrária.

Referências Bibliográficas

ALY JUNIOR, Osvaldo; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. *Assentamentos Rurais: Impasses e Dilemas. Uma trajetória de 20 anos*. São Paulo, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2005.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. 11ª edição, Editora Saraiva, 1998.

FERNANDES, Bernardo Maçano. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Maçano. *Conflitualidade e desenvolvimento territorial*. In: *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2008, v.1, p. 173-224.

_____. *III PNRA: a reforma agrária como desenvolvimento territorial*. NERA. Presidente Prudente, dezembro de 2010, número 36. ISSN 2177-4463. Disponível em www.fct.unesp.br/nera. Acesso: 17.08.2011.

_____. *MST: Formação e Territorialização*. São Paulo: Hucitec, 1996.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

Francisco Luiz Corsi & Rosângela Vieira Et Alli (Org.). *Economia, Sociedade e Relações Internacionais: Perspectivas do capitalismo Global*. São Paulo: Editora Praxis, 2009.

GEORGEN, S.A ; STÉDILLE, J.P. *Assentamentos: A resposta Econômica da Reforma Agrária* Vozes, RJ, 1991.

HEINEN, Milton. *O plano nacional de reforma agrária do governo Lula. Antecedentes. O plano. Possibilidades e limites de sua execução*. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/17929366/1990100000/name/O+plano+nacional+de+reforma+agr%C3%A1ria+do+governo+lula.pdf>. Acesso: 02.09.2011

II PNRA – *Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2003.

INCRA - *Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=386 Acesso: 28.05.2011

LOPES, André Luiz Holanda. *A Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária*. Revista de Direito Agrário. Ano 17, nº 16 . Brasília/DF. 2º semestre 2001. Disponível em: <http://www.abda.com.br/andrelhl.htm>. Acesso: 11.07.2011

MARX, K. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa, Editorial Estampa, 1977.

_____. *O Capital. (Crítica da Economia Política). O processo de*

produção do capital. Livros 1 e 2. v. 1 e 2. 8. ed. São Paulo: Difel, 1982.

MOVIMENTOS DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, *Terra não se ganha, se conquista*. Cadernos de Formação, n. 09. São Paulo, 1986.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino; MARQUES, Marta Inez Medeiros, *Campo No Século XXI, O Território de Vida, de Luta*. São Paulo, Editora Casa Amarela, 2005.

OLIVEIRA, B.C. *A Reforma Agrária para quem? Discutindo o Campo no Estado de São Paulo*. In: *Território e Cidadania - Terra Livre*. n. 6, 105-114, AGB, São Paulo, 1988.

PIRES, M. C. *Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

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

QUEIROZ, *Maria Isaura Pereira de*, *Agruras e Prazeres de uma Pesquisadora: Ensaio Sobre a Sociologia*. São Paulo, Editora UNESP, 1999.

SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária na Virada Do Milênio*. Campinas: Ed. ABRA, 1996.

SILVA, Raimundo Pires. *Reforma Agrária e suas atualidades*. NERA. Presidente Prudente, junho de 2011, número 42. ISSN 2177-4463. Disponível em: www.fct.unesp.br/nera. Acesso: 17.08.2011.

SIMONETTI, Mirian C. L. *A Longa Caminhada – A (re)construção do território camponês em Promissão*. Tese de doutorado. FFLCH/USP. São Paulo. 1999.

STEDILE, João Pedro. *O latifúndio*. In: *Sader, E (org) Sete pecados do capital*. Rio de Janeiro. Record, 1999.

Apoio: PIBIC/CNPq