



## **A POLÍTICA AGRÁRIA DO GOVERNO TEMER: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira?**

---

Paulo Alentejano

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro*

### **Resumo**

Há anos a reforma agrária é anunciada e não realizada no Brasil, perpetuando o quadro de alta concentração da terra, da renda e da riqueza no campo brasileiro e, dadas as conexões cada vez mais intensas entre campo e cidade, no conjunto da sociedade brasileira. Em pleno século XXI existem no Brasil 120 milhões de ha improdutivos e o latifúndio controla 280 milhões de ha. Agora o governo Temer pretende jogar a pá de cal na reforma agrária, em mais um episódio que demonstra na prática o significado do golpe. Praticamente não se desapropria mais terras, a criação de assentamentos foi abandonada e os lotes existentes nos antigos assentamentos estão sendo titulados em definitivo visando sua recolocação no mercado de terras. A se manter este quadro, em breve o pouco que foi realizado de “reforma agrária” no Brasil será revertido. Resta saber se os movimentos sociais que historicamente lutam pela democratização da terra no Brasil vão permitir mais este golpe ou vão se organizar para reverter esse quadro. Este texto traça um paralelo entre os dados históricos referentes à criação de assentamentos e desapropriação de terras no Brasil desde o final da Ditadura Empresarial-Militar a política de titulação estabelecida como prioridade pelo atual governo. Para embasar as análises utilizamos dados oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre assentamentos, desapropriações e titulação.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária; desapropriações; assentamentos.

## ***LA POLÍTICA AGRARIA DEL GOBIERNO TEMER: la pala de cal en la agonizante reforma agraria brasileña?***

---

### **Resumen**

Hace años la reforma agraria se anuncia y no se celebra en Brasil, perpetuando la alta concentración de tierras, ingresos y riquezas en el campo brasileño y, dadas las conexiones cada vez más intensas entre el campo y la ciudad, en toda la sociedad brasileña. En el siglo XXI hay en Brasil 120 millones de ha improductivo y

los terratenientes controlan 280 millones de ha. Ahora el gobierno Temer quiere lanzar la pala de la cal en la reforma agraria, en otro episodio que demuestra en la práctica el significado del golpe. Prácticamente no hay más tierras expropiación, la creación de asentamientos ha sido abandonada y los lotes existentes en los antiguos asentamientos se están titulando definitivamente apuntando a su reemplazo en el mercado de la tierra. A se mantener este proceso, pronto lo poco que se llevó a cabo de la "reforma agraria" en Brasil se invertirá. Queda por saber si los movimientos sociales que históricamente luchan por la democratización de la tierra en Brasil permitirán este golpe más o se organizarán para revertir tal situación. Este texto traza un paralelismo entre los datos históricos relativos a la creación de asentamientos y expropiación de tierras en Brasil desde el final de la dictadura empresarial-militar y la política de titulación establecida como prioridad por el gobierno actual. Para basar los análisis se utilizan datos oficiales del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) sobre asentamientos, expropiaciones y titulación.

**Palabras-clave:** Reforma Agraria; expropiaciones; asentamientos.

## INTRODUÇÃO

Há anos a reforma agrária é anunciada e não realizada no Brasil, perpetuando o quadro de alta concentração da terra, da renda e da riqueza no campo brasileiro e, dadas as conexões cada vez mais intensas entre campo e cidade, no conjunto da sociedade brasileira. Em pleno século XXI existem no Brasil 120 milhões de ha improdutivos, segundo autodeclaração de seus donos (Delgado, 2010) e as grandes propriedades – apenas 168 mil imóveis – controlam 280 milhões de ha (Incra, 2014). Agora o governo Temer pretende jogar a pá de cal na reforma agrária, em mais um episódio que demonstra na prática o significado do golpe. Resta saber se os movimentos sociais que historicamente lutam pela democratização da terra no Brasil vão permitir mais este golpe ou vão se organizar para reverter esse quadro.

Praticamente não se desapropria mais terras, a criação de assentamentos foi abandonada e os lotes existentes nos antigos assentamentos estão sendo titulados em definitivo visando sua recolocação no mercado de terras. A se manter este quadro, em breve o pouco que foi realizado de “reforma agrária”<sup>i</sup> no Brasil será revertido.

Este texto traça um paralelo entre os dados históricos referentes à criação de assentamentos e desapropriação de terras no Brasil desde o final da Ditadura Empresarial-Militar a política de titulação estabelecida como prioridade pelo atual governo. Trata-se de uma abordagem introdutória da problemática que ainda será objeto de aprofundamentos posteriores, uma vez que os dados sobre titulação de terras só muito recentemente foram disponibilizados e o foram de modo parcial, por exemplo, sem a informação sobre a área titulada.

Para embasar as análises utilizamos dados oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre assentamentos, desapropriações e

titulação. Iniciaremos com a análise das mudanças introduzidas pelo governo Temer na legislação agrária brasileira visando acelerar o processo de titulação definitiva das terras, depois discutiremos os retrocessos que já vinham se delineando antes do golpe de 2016, com base na comparação dos dados sobre assentamentos e desapropriações. Por fim, nas considerações finais, buscaremos identificar as continuidades e descontinuidades presentes na política agrária brasileira nas últimas décadas.

### **O Governo Temer e a prioridade para a titulação definitiva das terras em detrimento dos assentamentos**

O governo Temer deixou claro seu posicionamento em relação às disputas no campo brasileiro logo em seus primeiros atos, quando extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e cancelou desapropriações de terra e demarcações de terras indígenas e quilombolas.

Ao fazê-lo atendeu reivindicações expressas da Bancada Ruralista. Em agosto de 2016, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) – nome oficial da Bancada Ruralista – e o Instituto Pensar Agropecuária (IPA) lançaram um documento denominado “Pauta Positiva – Biênio 2016-2017”, assinado pelas duas entidades e mais 38 associações ligadas ao agronegócio, encabeçado pela ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio. Vale destacar que na atual legislatura a FPA possui 214 deputados e 24 senadores, respectivamente, 41,7% dos deputados e 29,6% dos senadores.

Neste documento são elencadas as principais propostas do setor para o biênio 2016/2017, a partir de um diagnóstico das possibilidades abertas para a superação da crise econômica e política, com a efetivação do governo (golpista) de Temer e a concretização do afastamento da Presidente (eleita) Dilma Roussef.

Na avaliação apresentada pelo documento, a concretização dessas medidas deveria ser conduzida por um Ministério da Agricultura fortalecido, sob o comando de *“um líder diferenciado, que tenha conhecimento profundo do setor e que tenha, principalmente, estreito relacionamento com as entidades representativas e com as lideranças políticas.”* (FPA/IPA, 2016: 1)

Analisando a composição ministerial do governo Temer não resta dúvida de que esta reivindicação foi atendida, pois foi indicado para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) um dos maiores produtores rurais do país e senador por Mato Grosso (estado onde todos os parlamentares pertencem à FPA), Blairo Maggi.

Após esta breve introdução, o documento lista a “Pauta Positiva” do setor, indicando os objetivos e as alterações legais necessárias para que os mesmos sejam atingidos. As propostas envolvem cinco temas: Governança Institucional; Política Agrícola; Direito de Propriedade e Segurança Jurídica; Meio Ambiente; Defesa Agropecuária; Relações Trabalhistas.

No que diz respeito às questões atinentes a este texto as principais convergências entre as reivindicações da Bancada Ruralista e as ações do governo Temer

podemos destacar a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA ao Ministério da Agricultura e a divisão de suas atribuições entre o MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a edição de uma nova legislação sobre regularização fundiária (facilitando a legalização de processo de grilagem), titulação dos assentamentos rurais (acelerando a titulação definitiva e regularizando ocupações irregulares), seleção de beneficiários da reforma agrária (enfraquecendo os movimentos de luta pela terra e fortalecendo o poder municipal).

Com isso, fortaleceu-se um movimento que já vinha se delineando desde o início do governo Dilma, sob intensa pressão dos grupos que capitaneariam o golpe um ano mais tarde, em que as ações relacionadas à política de reforma agrária foram praticamente paralisadas. No ano de 2015 nenhuma terra foi desapropriada no Brasil e em 2016 apenas 21 imóveis foram desapropriados, somando minguados 35.089 hectares. Em compensação, após a consumação do golpe e sob nova orientação política do governo, foram entregues ao longo de 2017 um total de 123.553 títulos de terra a assentados, sendo 26.523 Títulos de Domínio e 97.030 Contratos de Concessão de Uso (Fonte: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) – acessado em 05.02.2018).

De acordo com o exposto na página do Incra na internet, o **Contrato de Concessão de Uso (CCU)** “transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do Governo Federal (sic) de apoio à agricultura familiar” ([www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) – acessado em 05.02.2018). Essa é historicamente a forma de titulação da terra defendida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por assegurar que a terra permanecerá no domínio público, sendo mantida geração após geração sob o controle das famílias assentadas, não sendo possível sua comercialização, o que significa que a terra se mantém como bem público sob usufruto dos camponeses e não como mercadoria disponível no mercado de terras.

Já o **Título de Domínio (TD)** é definido como “o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e que o assentado tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio em 20 (vinte) parcelas anuais.”

Neste caso, a terra, uma vez de posse definitiva da família assentada e paga por esta ao governo, pode retornar ao mercado de terras e ser comercializada, como qualquer outra terra privada.

Embora conste da legislação brasileira sobre reforma agrária desde 1993, a prática de concessão de títulos definitivos pouco foi aplicada no Brasil desse então, prevalecendo a titulação provisória que impedia a recolocação da terra no mercado. Houve um breve período de exceção no final do II Governo FHC, quando foram emitidos 62.196 títulos definitivos entre 2000/2002, mas logo depois tal política foi praticamente abandonada, de forma que entre 2003 e 2015 foram emitidos apenas 22.729 títulos definitivos.

A limitação da aplicação do dispositivo legal de titulação definitiva das terras dos assentamentos se devia, em larga medida, à oposição dos movimentos sociais, em especial do MST, mas também ao fato de que as condições legais para a titulação dificilmente eram atingidas, uma vez que quase nunca se observava o cumprimento das “cláusulas do contrato de concessão de uso”. Entretanto, o governo Temer, atendendo a reivindicação expressa da Bancada Ruralista, alterou a legislação relativa a essas cláusulas, reduzindo as exigências para a titulação definitiva, com o objetivo de acelerar o processo de disponibilização destas no mercado de terras.

Em entrevista coletiva destinada a apresentar um balanço das ações do Incra no ano de 2017, o presidente do órgão afirmou que: “No fim de 2016, 85% dos lotes da reforma agrária não tinham o documento. Concentramos esforços e reduzimos esse número de forma expressiva em apenas um ano”, salientou o presidente do Incra. ([www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) – acessado em 05.02.2018)

A comparação do número de títulos emitidos com o de terras desapropriadas deixa evidente qual a prioridade do governo atual: só 21 desapropriações – isto é praticamente nenhuma terra transferida de latifundiários para assentados; 26.523 títulos definitivos entregues – que serão poderão agora inclusive ser vendidos, principalmente por aqueles que não tiverem condições de pagar as parcelas anuais, aos quais só restará o recurso de vender a terra ou parte dela para quitar sua dívida com o governo.

Mas, é preciso que se diga, o abandono da reforma agrária enquanto política estruturante do campo brasileiro não é prerrogativa exclusiva do governo Temer, vem se delineando de forma cada vez mais nítida ao longo das últimas décadas, como veremos na sequência deste texto.

### **O abandono da reforma agrária no Brasil antecede o golpe**

A análise dos dados sobre criação de assentamentos e área destinada a estes, famílias assentadas e imóveis desapropriados de área correspondente mostra que há um abandono progressivo da reforma agrária no Brasil. A rigor, podemos dizer que esta nunca se realizou, substituída, cada vez mais pela combinação de privilégios ao agronegócio e políticas de colonização e regularização fundiária, as quais funcionam ao mesmo tempo como mecanismo de distensão dos conflitos e abertura de novas áreas de expansão para o agronegócio.

Não é por acaso que da área total de 88.847.137 ha correspondentes aos assentamentos rurais criados no Brasil após o fim da Ditadura Empresarial-Militar, apenas 30.571.822 ha correspondem a áreas desapropriadas para fins de reforma agrária, o que corresponde a pouco mais de 1/3 do total. Isto aponta para o abandono cada vez maior deste instrumento de obtenção de terras, substituído via de regra pela compra de terras ou pelo uso de terras públicas para a realização de assentamentos.

Do ponto de vista conceitual, a utilização de terras públicas para realização de assentamentos corresponde aos processos de colonização (no caso de novas

áreas) ou regularização fundiária (no caso de posseiros que já ocupavam essas terras), mas não reforma agrária, uma vez que não há redistribuição da terra, isto é, transferência destas do controle de latifundiários para o controle de trabalhadores rurais. Há também os casos em que a criação de assentamentos se dá a partir da compra de terras privadas pelo governo para distribuí-las para famílias sem terra. Neste caso, até se configura a redistribuição da terra, mas não há redistribuição de renda na sociedade, que também é um dos objetivos da reforma agrária, uma vez que os latifundiários realizam a renda da terra ao vendê-la para o governo, podendo investir em novas terras ou em outros negócios, sem qualquer penalização, como no caso das desapropriações<sup>ii</sup>.

É importante registrar que na história brasileira o recurso ao instrumento da colonização como alternativa à reforma agrária não é novo. Foi utilizado nos anos 1930 pelo governo Vargas que promoveu a “Marcha para o Oeste”, distribuindo terras no Paraná, em Goiás e no Mato Grosso, a exemplo das colônias de Dourados (no atual MS) e Ceres (GO). Neste mesmo governo, terras públicas situadas nas proximidades da então capital federal, o Rio de Janeiro, também foram transformadas em Núcleos Coloniais, como os de São Bento, Tinguá, Santa Alice, Duque de Caxias, Papucaia e Santa Cruz.

Da mesma forma, nas décadas de 1960 e 1970, a Ditadura Empresarial-Militar promoveu a colonização da Amazônia, seja pela ação direta do Incra – não esqueçamos, Instituto Nacional de COLONIZAÇÃO e Reforma Agrária – ou através da doação de terras para empresas colonizadoras, conforme detalhado levantamento realizada por Ianni (1979).

Vale registrar ainda as críticas realizadas por diversos autores em relação às distorções dos dados sobre assentamentos, resultantes da contabilização de reconhecimento de antigos assentamentos realizados por governo estaduais, regularização fundiária, reassentamento em lotes abandonados e outras modalidades como se fossem novos assentamentos, contribuindo para inchar as estatísticas (Ver MATTEI, 2017, entre outros).

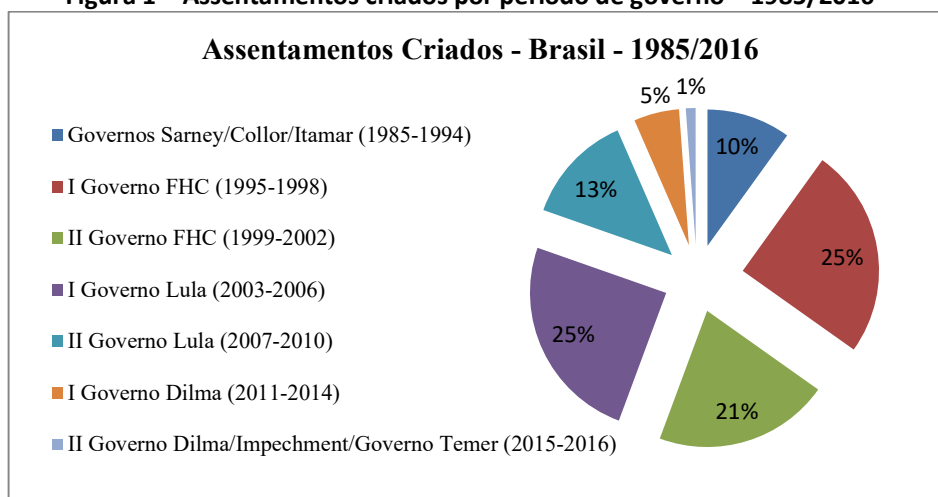
Ou seja, para não fazer reforma agrária, evitando o confronto com o poder dos latifundiários (e atualmente também com o das grandes corporações do agronegócio), os sucessivos governos brasileiros criam as mais diversas saídas...

Avançando em nossa análise sobre o progressivo abandono da reforma agrária no Brasil, analisemos os dados sobre número de assentamentos criados (Gráfico 1), os quais mostram que mais de 70% destes foram criados entre 1995 e 2006, o que corresponde aos governos FHC I e II e Lula I. Este período corresponde ao de maior mobilização dos movimentos sociais, através da realização de ocupações de terra e acampamentos (ALENTEJANO, 2004). Antes do I Governo FHC só 10% do total atual de assentamentos tinham sido criados, e do II Governo Lula em diante foram criados menos de 20% dos assentamentos e do I Governo Dilma até hoje, apenas 6%.

Quando consideramos a área dos mesmos assentamentos (Gráfico 2) há ligeiras alterações nos percentuais, mas que não alteram o cenário. Neste caso o período 1995-2006 concentra 60% da área total dos assentamentos, ao passo que o

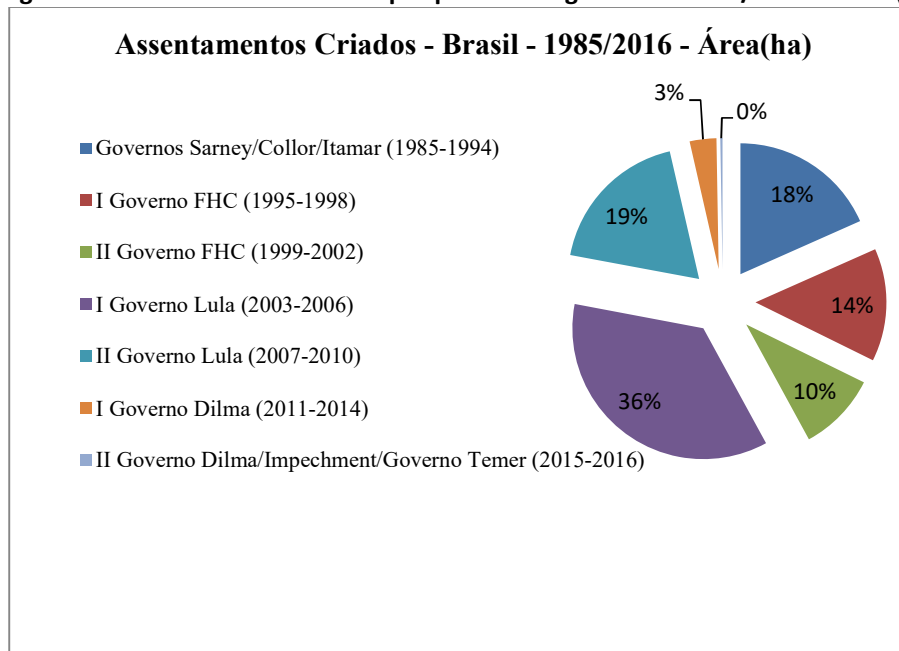
período pré-1995 concentra 18% da área e o período pós-2006 soma 22% do total, mas o período pós-2011 só 3%. Isso significa que na média os assentamentos criados antes de 1995 e entre 2007 e 2010 eram maiores que os assentamentos criados entre 1995 e 2006 e principalmente que os criados após 2011.

**Figura 1 – Assentamentos criados por período de governo – 1985/2016**



Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

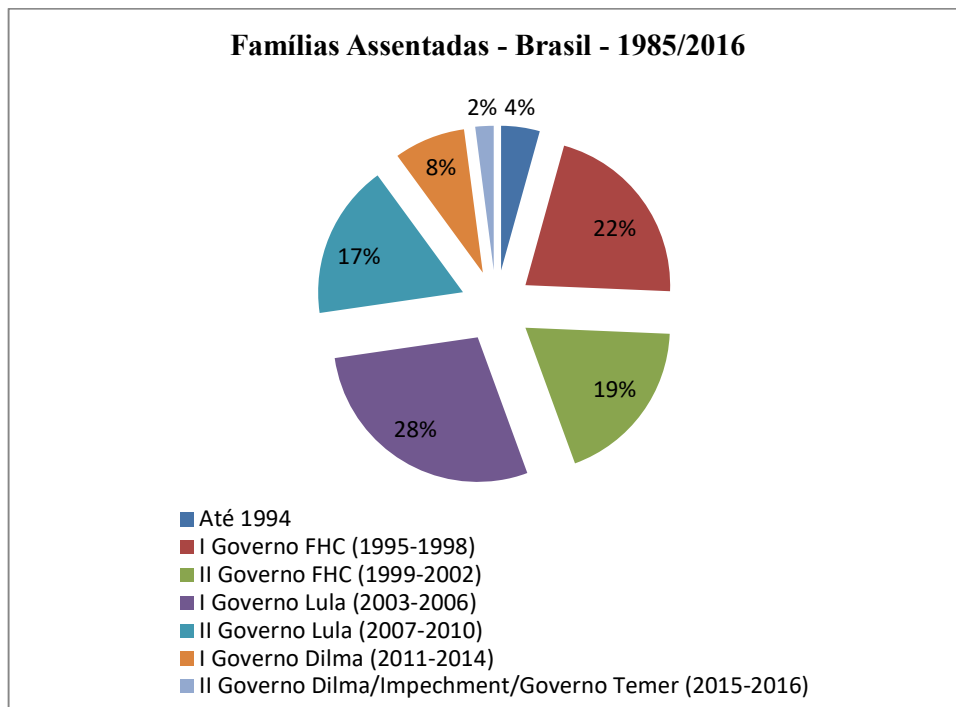
**Figura 2 – Assentamentos criados por período de governo – 1985/2016 – Área (ha)**



Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor

Mas, as evidências do abandono da reforma agrária nos últimos anos não param aí. Quando analisamos o número de famílias assentadas vemos que 69% foram assentadas no período 1995-2006, 27% após 2006 e somente 4% até 1994. Mais uma vez os dados evidenciam o abandono da reforma agrária pelos últimos governos.

**Figura 3 – Famílias Assentadas por período de governo – Brasil – 1985/2016**



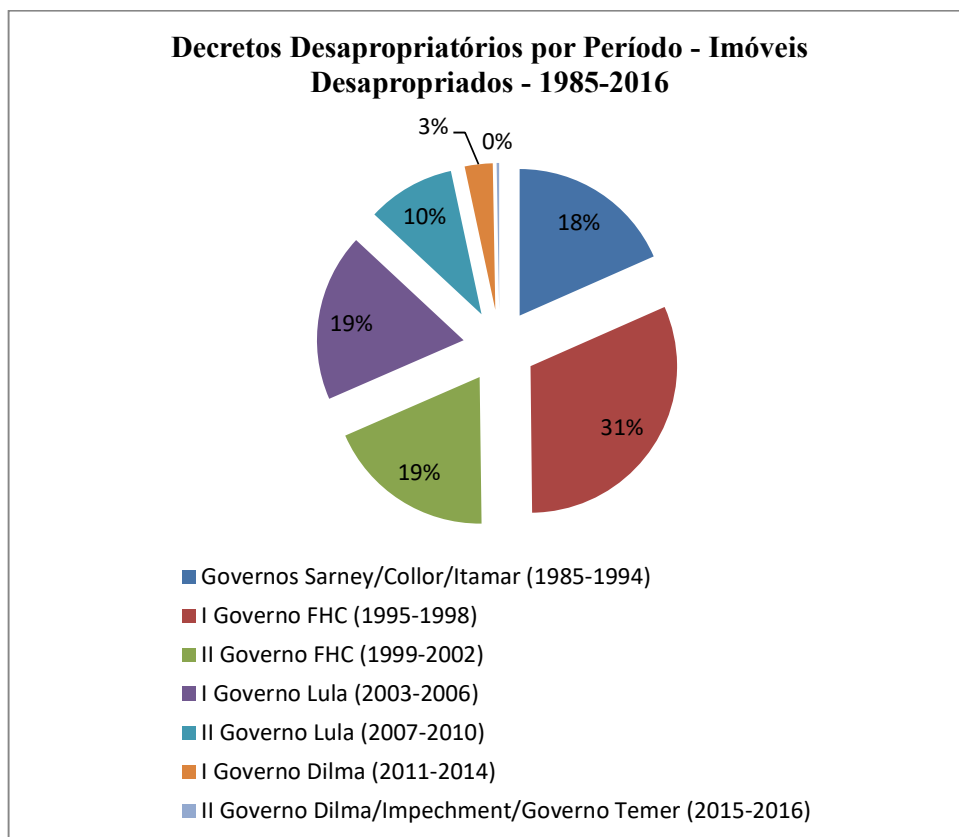
Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

Se a análise dos dados sobre criação de assentamentos, famílias assentadas e área dos assentamentos aponta de forma inequívoca para a desaceleração da reforma agrária, o cenário torna-se ainda mais drástico se considerarmos os dados de desapropriação de terras.

Os dados sobre imóveis desapropriados mostram que após 2006 foram realizadas apenas 13% das desapropriações realizadas desde o final da Ditadura, enquanto antes de 1996 foram realizadas 18% e no período entre 1996 e 2006 os demais 69%. Vale registrar que nos dois governos FHC foram realizadas 40% das desapropriações, contra apenas 29% nos dois governos Lula e 32% na era petista.



Figura 4 – Imóveis Desapropriados por Período – Brasil – 1985-2016



Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

Não resta dúvida de que isto é consequência da opção política dos governos petistas – sob pressão das forças ligadas ao latifúndio e ao agronegócio – de não atualizar os índices de produtividade que balizam as desapropriações de terra no Brasil, tornando-as cada vez mais inviáveis.<sup>iii</sup>

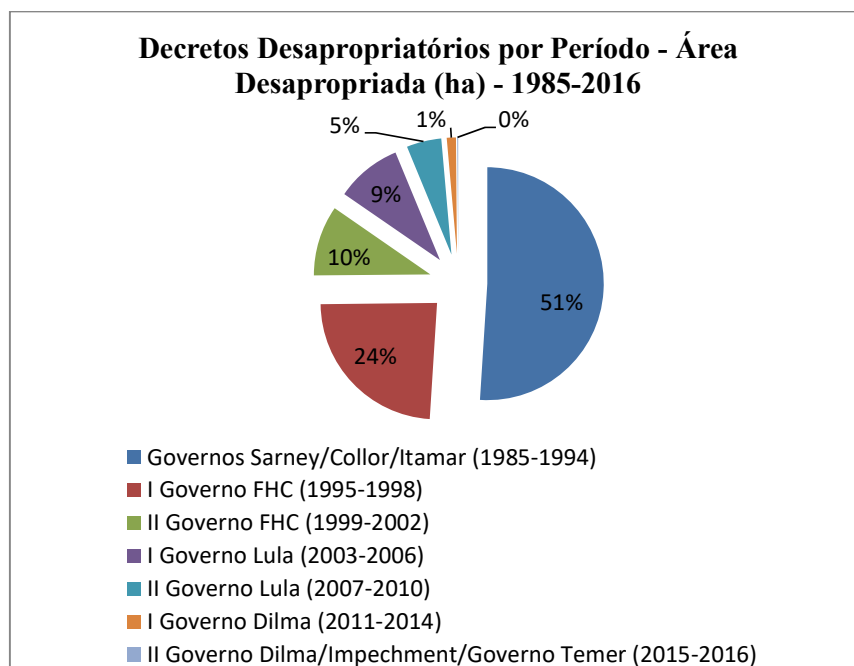
Não estamos dizendo que o governo FHC tinha compromisso político com a reforma agrária, ao contrário dos governos do PT. Em nossa avaliação, a conjuntura econômica e política dos anos 1990, com a crise social e econômica desencadeada com a adoção das políticas neoliberais, criou condições favoráveis para a multiplicação das ocupações de terra, devido aos elevados patamares de desemprego, o que conjugado com a queda no preço das terras e o abandono de muitas delas em função de falências, a exemplo do que ocorreu com usinas de açúcar e álcool no Norte Fluminense e na Zona da Mata Nordestina, propiciou a ocorrência de um expressivo número de desapropriações de terra. Acrescente-se a isso o fato de o governo FHC iniciou-se pouco tempo após a aprovação da Lei

Agrária de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária estabelecidos em 1988.

Já nos anos 2000, ao contrário, o que temos é uma conjuntura social e econômica marcada pelo crescimento dos empregos, ainda que precários e de baixa remuneração e elevação do preço das terras em função do aumento do preço das commodities no mercado internacional (Delgado, 2010). Não se pode ainda deixar de mencionar os efeitos das políticas sociais, como o Bolsa Família, o aumento do salário mínimo e a expansão do crédito para as famílias de baixa renda, o que ampliou o acesso dessas a bens de consumo. Tudo isso contribuiu ao mesmo tempo para a desmobilização da luta pela terra e para a desaceleração das desapropriações de terra no país.

Quando se considera os dados sobre áreas desapropriadas, as diferenças são ainda mais espantosas, pois antes de 1995 foi desapropriado mais da metade do total das áreas (51%), ao passo que após 2006 apenas 6%, na era FHC 34% e na era petista apenas 15%.

**Figura 5 – Área Desapropriada por Período – Brasil – 1985-2016**



Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

Ainda em relação aos dados sobre desapropriação de imóveis vale registrar que nos últimos anos foi na região Centro-Sul<sup>iv</sup> que estas mais diminuíram, mantendo-se o Nordeste como a região onde houve mais desapropriações desde o final da Ditadura. Tais diferenças regionais podem ser diretamente associadas à negação dos governos em atualizar os índices de produtividade que balizam a

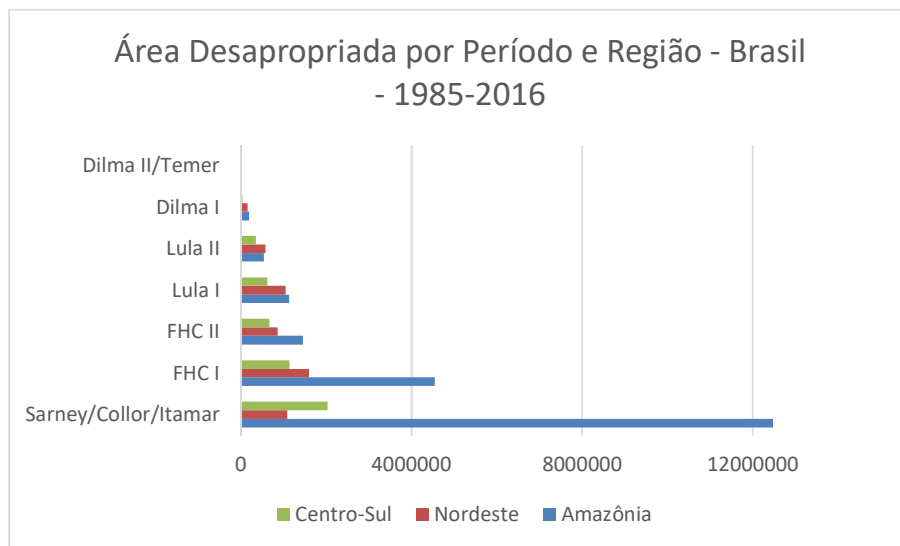
desapropriação de terras no Brasil. Ao se manter em vigor os índices de 1975 inviabiliza-se a desapropriação das terras com melhor qualidade e restringe-se as desapropriações praticamente a terras com alto nível de degradação, precária infraestrutura e condições ambientais altamente desfavoráveis, o que explica a concentração cada vez maior das desapropriações no Nordeste.

Como Medeiros nos explica, a existência de terras improdutivas para onde a produção possa se expandir é elemento constitutivo do mercado e terras:

Terras improdutivas ou produzindo pouco fazem parte das necessidades criadas pela expansão das atividades empresariais. Transformá-las em áreas passíveis de desapropriação, com a possibilidade de se transformarem em assentamentos, significa subtraí-las do mercado e excluí-las do cerne desse circuito de reprodução” (MEDEIROS, 2010: 4)

Este cenário de abandono generalizado das desapropriações de terra, instrumento fundamental da reforma agrária, uma vez que é a partir destas que é possível transferir terras do latifúndio para trabalhadores com pouca ou nenhuma terra, explicita de forma ainda mais nítida o abandono da reforma agrária levada a cabo no Brasil nos últimos anos.

**Figura 6 – Área Desapropriada por Período e Região – Brasil – 1985-2016**



Fonte: Inkra, 2017. Elaboração do Autor.

O Gráfico 6 evidencia esta tendência de evitar as desapropriações e realizar assentamentos em terras públicas ou via regularização fundiária. Durante todo o período o percentual de assentamentos criados na Amazônia em relação ao total

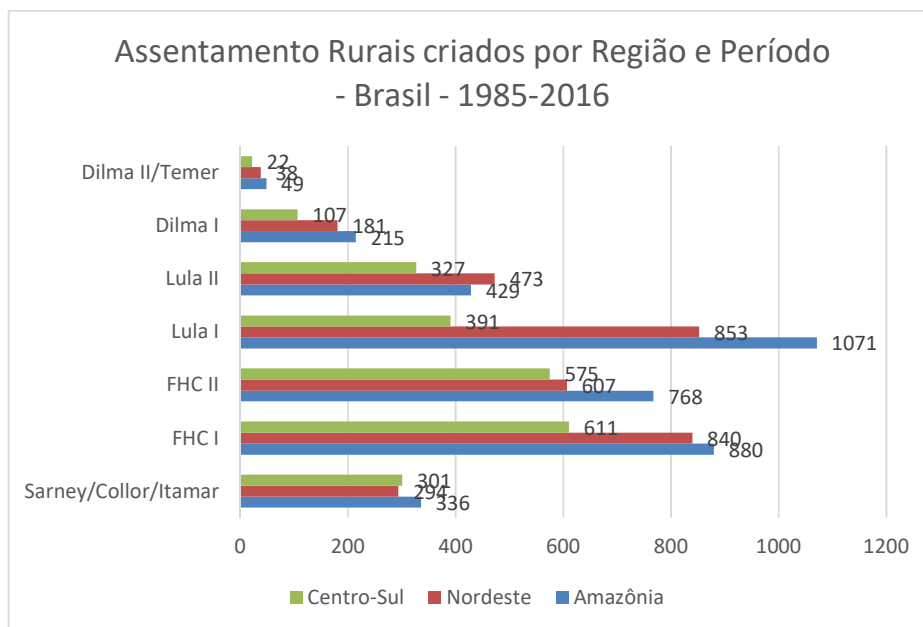
chega a 40%, mas esse percentual é ainda maior nos governos FHC e Lula, em especial Lula I (46,3%). Ao nosso ver isto se deve ao fato de que nos momentos em que a pressão política pela realização da reforma agrária se acentua, obrigando os governos a dar uma resposta política para a questão, mas diante do bloqueio ruralista à desapropriação de terras, a saída encontrada por estes governos foi sempre a mesma: utilizar as terras públicas para inflar as estatísticas e dar uma “satisfação” aos movimentos sociais e à opinião pública. Denominamos este processo em texto anterior (Alentejano & Silva, 2008) de descolamento espacial entre a luta pela terra e a política de assentamentos rurais, uma vez que a luta pela terra concentra-se no Centro-Sul e secundariamente no Nordeste, através de ocupações de latifúndios, mas os assentamentos são criados na Amazônia, em terras públicas, como também lembram Carter e Carvalho:

...os assentamentos de reforma agrária estão concentrados nas regiões de fronteira e nas partes mais empobrecidas do país (...) Mais de 70% das terras repartidas entre 1985 e 2006 estão na Amazônia, a dizer, na região Norte e os estados vizinhos de Mato Grosso e Maranhão. No entanto, a pressão mais intensa pela reforma agrária aconteceu nas regiões Sul e Sudeste do país. Entre 1988 e 2006, essas duas regiões do país – de fato as mais desenvolvidas e onde o valor das terras é mais alto – registraram a metade das ocupações de terra, mas só tiveram o assentamento de 9% das famílias, numa área total que apenas alcançou os 5% do território distribuído pelo Estado. (CARTER & CARVALHO, 2010: 294)

Quando comparamos a criação de assentamentos com a desapropriação de imóveis evidencia-se a utilização de terras públicas ao invés da desapropriação para a criação de assentamentos, especialmente na Amazônia.

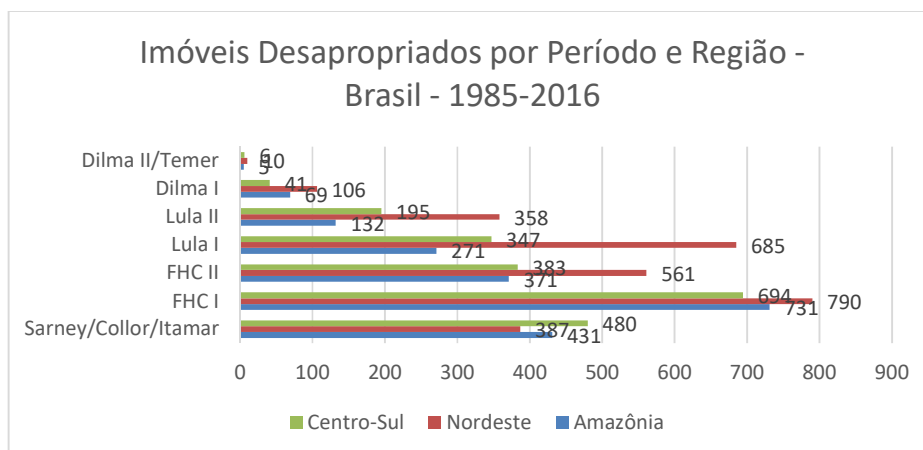
O Incra registra a criação de 9.368 assentamentos e a desapropriação de 7.053 imóveis para fins de reforma agrária, o que significa dizer que 2.315 assentamentos foram criados através de outros instrumentos que não a desapropriação, o que dá um percentual de 24,7%, isto é, quase um quarto dos assentamentos não foi criado através de desapropriações de terras. Mas além deste dado por si só expressivo, há ainda importantes discrepâncias espaciais e temporais. Enquanto 40% dos assentamentos foram criados na Amazônia, 24,9% no Centro-Sul e 35,1% no Nordeste, no casos dos imóveis desapropriados, os percentuais se invertem, foram 41,1% no Nordeste, 30,4% no Centro-Sul e apenas 28,5% na Amazônia. Em termos numéricos foram desapropriados 2.010 imóveis na Amazônia, ao passo que foram criados 3.748 assentamentos, o que significa dizer que quase metade (46,4%) dos assentamentos criados na Amazônia não o foram via desapropriação de terras, percentual que no caso do Centro-Sul cai para 8,1% e no Nordeste para 11,8%.

**Figura 7 – Assentamentos Rurais criados por Região e Período – Brasil – 1985-2006**



Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

**Figura 8 – Imóveis Desapropriados por Período e Região – Brasil – 1985-2016**



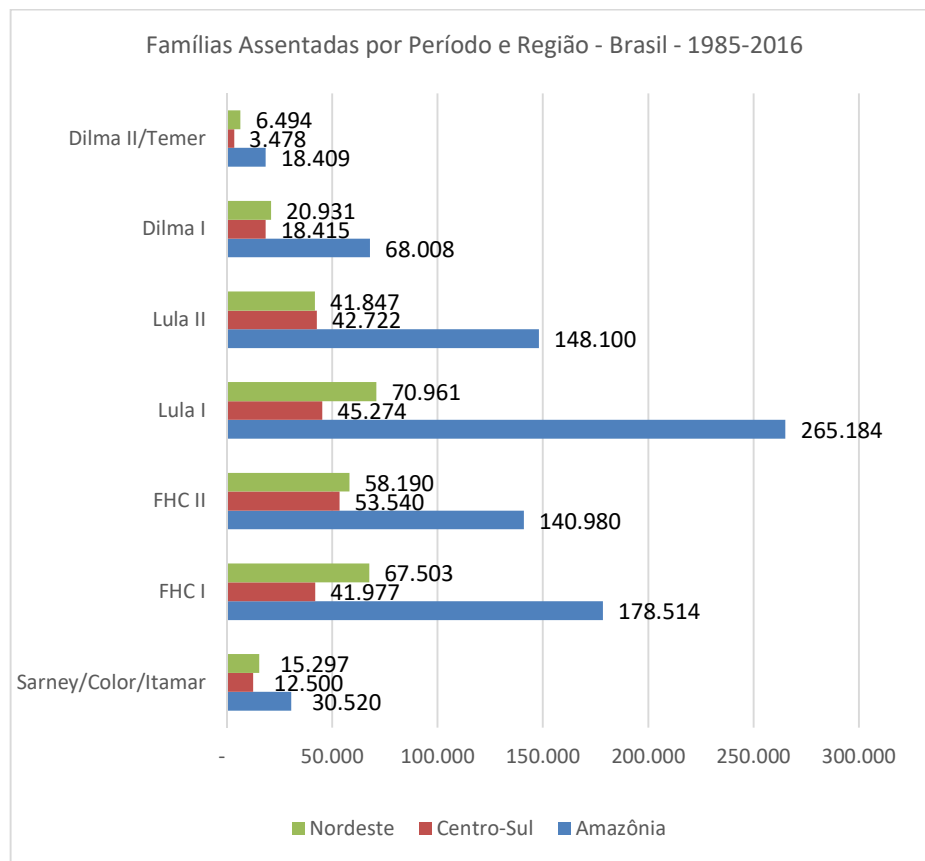
Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

Quando cruzamos as dimensões espacial e temporal as discrepâncias tornam-se ainda mais relevantes. No governo FHC I, recordista na criação de assentamentos, com 2.331, houve 2.215 desapropriações de imóveis para fins de reforma agrária,

ou seja, o número de assentamentos superou o de desapropriações em 5%, já no governo Lula I, foram criados 2.315 assentamentos, mas realizadas apenas 1.303 desapropriações, isto é, o número de assentamentos superou o desapropriações em 44%. Mas as discrepâncias são ainda maiores se considerarmos que no governo FHC I houve mais desapropriações (694) que assentamentos (611) no Centro-Sul, ao passo que a diferença entre assentamentos (1.071) e desapropriações (271) na Amazônia no governo Lula I chegou a 75%.

Quando analisamos o número de famílias assentadas esta tendência torna-se ainda mais forte, pois entre 1985 e 2016, o percentual de famílias assentadas na Amazônia foi de 63%, contra 20,9% no Nordeste e 16,1% no Centro-Sul. Mas o percentual de famílias assentadas na Amazônia chega a 69,5% no governo Lula I, o que reforça o argumento apresentado anteriormente.

**Figura 9 – Famílias Assentadas por Período e Região – Brasil – 1985-2016**

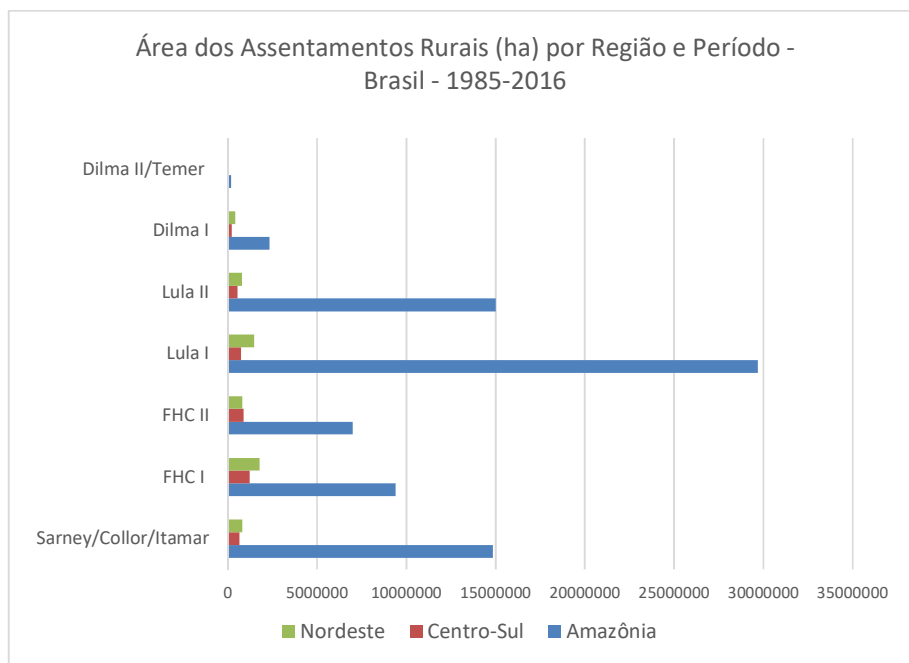


Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

Tomando-se por base outro dado, o de área dos assentamentos criados, a discrepância torna-se ainda mais expressiva com os assentamentos amazônicos

somando 88,4% da área. São 78.506.600 ha de assentamentos na Amazônia de um total de 88.847.137 ha em todo o país. Mais uma vez o governo Lula I é o recordista em concentração na Amazônia, chegando a 93,1% de toda a área de assentamentos criados à época.

**Figura 10 – Área dos Assentamentos Rurais por Região e Período – Brasil – 1985-2016**



Fonte: Incra, 2017. Elaboração do Autor.

Portanto, o conjunto de dados analisados sustenta largamente o argumento delineado neste texto acerca do progressivo abandono da reforma agrária no Brasil: cria-se cada vez menos assentamentos, assenta-se cada vez menos famílias, destina-se cada vez menos áreas para os assentamentos. E o pouco que é feito neste sentido ainda utiliza cada vez menos o instrumento da desapropriação. Levantamento realizado por Rodrigues em 2009 e citado por SAUER (2015), revela que entre 2003 e 2008 foram desapropriados 3.001.322 ha e comprados 40.165.680 ha para assentamento de famílias, corroborando a afirmação de que o instrumento da desapropriação foi praticamente abandonado.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma agrária tem sido uma bandeira fundamental dos movimentos sociais do campo e de partidos de esquerda no Brasil ao menos desde a década de 1920, embora a reivindicação de que os escravos libertos no século XIX tivessem acesso à terra como compensação pela escravidão também possa ser inscrita

neste contexto de reivindicação por uma melhor distribuição da terra no Brasil, assim, como as guerras travadas por diversos povos originários contra os colonizadores, os quilombos e as guerras camponesas de Canudos, no final do século XIX, e Contestado, no início do século XX. Entretanto, em que pese as lutas históricas travadas por negros, índios, caboclos, sertanejos e tantos outros, a reforma agrária foi historicamente bloqueada no Brasil pelo poder do latifúndio.

Como nos lembra Martins (1994), as classes dominantes brasileiras tiveram um impressionante capacidade de se antecipar a possíveis transformações radicais na sociedade promovendo mudanças controladas que mantiveram seu controle sobre os destinos do país. Foi assim na ruptura com a colonização portuguesa que resultou numa independência capenga; na abolição da escravidão precedida da lei de Terras que produziu uma libertação apenas formal dos escravos; na ruptura com a ordem oligárquica da República Velha que não destruiu o poder latifundiário; e no Golpe de 1964, quando as reformas de base são negadas e se promove a modernização conservadora da sociedade brasileira. Em todos esses momentos a manutenção do monopólio sobre a terra foi central e a democratização do acesso a esta negado.

Não foi diferente com a Nova República, surgida após o fim da Ditadura Empresarial- Militar instalada no país com o Golpe de 1964. Embora tenham surgido no período diversos movimentos de luta pela terra, dentre eles o MST, talvez o mais importante da história brasileira, a reforma agrária continuou sendo bloqueada no Brasil.

Em alguns momentos (em especial os governos FHC I e Lula I), dada a pressão dos movimentos sociais do campo e o apoio político da sociedade brasileira à causa, os governos se viram pressionados a responder politicamente a esta reivindicação histórica, mas recorreram a mecanismos diversos para, ao mesmo tempo, responder a tais pressões e não se confrontar com o poder do latifúndio – e mais recentemente também do agronegócio: colonização, regularização fundiária, manipulação de estatísticas, tudo foi usado para evitar a efetiva realização da reforma agrária.

Vale repetir aqui alguns dos dados mais eloquentes apresentados ao longo deste texto: nem 5 milhões de hectares foram obtidos através da desapropriação de terras do latifúndio/agronegócio no Centro-Sul ao longo de quase 40 anos; pouco mais de 5 milhões foram obtidos no Nordeste; 40% dos assentamentos foram criados na Amazônia, onde foram assentadas 63% das famílias e localizam-se 88,4% da área dos assentamentos.

Mas, o governo golpista de Temer parece ter ido mais longe. O cerne de sua política agrária é a paralisação praticamente completa das desapropriações (assim como da demarcação de terras indígenas e quilombolas, quiçá a revisão das já realizadas) e da criação de assentamentos e a titulação definitiva das terras dos assentamentos rurais já existentes. Vale repetir, em 2016 foram criados apenas 28 assentamentos, assentadas meras 1.686 famílias, numa área de 27.412 ha e realizadas somente 21 desapropriações de terra, que somam 35.089 ha, ao passo que foram emitidos 26.523 Títulos de Domínio. Ou seja, de um lado, nenhuma concessão aos movimentos sociais do campo, de outro, atendimento total das



reivindicações dos interesses do agronegócio e dos ruralistas. Nem a Ditadura Empresarial-Militar foi tão longe, afinal, foi no primeiro ano desta que foi criado o Estatuto da Terra, até hoje a legislação mais avançada sobre a terra no Brasil, que condenava o latifúndio, sendo este produtivo ou não, afinal, como nos lembra Porto-Gonçalves (2004), o latifúndio produz há séculos exploração, desigualdade e devastação ambiental.

Esperamos que a luta dos movimentos sociais do campo, com o necessário apoio dos trabalhadores das cidades, reverta esse quadro e derrote mais esse golpe contra a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo. Os conflitos pela terra no Brasil: uma breve análise a partir dos dados sobre ocupações e acampamentos. in CPT. Conflitos no Campo Brasil 2003. Goiânia: CPT, 2004.

\_\_\_\_\_. Desapropriação. In: MOTTA, Marcia (org.). Dicionário da Terra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v. 1, p. 161-165.

ALENTEJANO, Paulo & SILVA, T. L. A. . Ocupações, acampamentos e assentamentos: o descompasso entre a luta pela terra e a política agrária do governo Lula. Conflitos no Campo Brasil , v. 1, p. 79-85, 2008.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In CARTER, Miguel. (org.) Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

CARTER, Miguel & CARVALHO, Horacio Martins de. A luta na terra: fonte de crescimento, inovação e desafio constante ao MST. In CARTER, Miguel. (org.) Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. in CARTER, Miguel. (org.) Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

DELGADO, Guilherme C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século: (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FERNANDES, Bernardo M. Questões teóricas e políticas de um governo em disputa: a reforma agrária no governo Dilma. In MATTEI, Lauro (org). Reforma agrária – trajetória e dilemas. Florianópolis: Insular, 2017.

IANNI, Octavio. Colonização e Contra-reforma Agrária na Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1979.

MARTINS, José de Souza. O poder do atraso - Ensaios de Sociologia da história Lenta. São Paulo: Editora Hucitec - 1994.

MATTEI, Lauro (org). Reforma agrária – trajetória e dilemas. Florianópolis: Insular, 2017.

MEDEIROS, Leonilde S. de. A polêmica sobre a atualização dos índices de produtividade da agropecuária. 2010 (Consultado em <http://www.mst.org.br/node/9041>).

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. In: OLIVEIRA, A. U. de & MARQUES, M. I. M. (org.). O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social. São Paulo: Casa amarela; Paz e Terra, 2004. p. 27-64.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter & ALENTEJANO, Paulo R. R. A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos. in CPT. Conflitos no Campo Brasil 2009. Goiânia: CPT, 2010.

SAUER, Sérgio. A política agrária no governo Lula (2003-2010): compromissos e embates nas políticas agrária e agrícola. In MATTEI, Lauro (org). Reforma agrária – trajetória e dilemas. Florianópolis: Insular, 2017.

Contato com o autor: Paulo Alentejano <paulinhochinelo@gmail.com>

Recebido em: 16/12/2017

Aprovado em: 22/07/2018

---

<sup>i</sup> Há um expressivo debate acerca da definição da reforma agrária que se desenrolou no Brasil desde o final da Ditadura Empresarial-Militar. Alguns, mais críticos, a classificam como contrarreforma agrária (CARVALHO, 2014) ou não-reforma agrária (OLIVEIRA, 2007) ou reforma agrária restrita e limitada (CARTER, 2010), outros mais condescendentes, como reforma agrária possível (FERNANDES, 2015). Como veremos ao longo do texto nos aproximamos mais dos primeiros.

<sup>ii</sup> A legislação prevê que no caso de desapropriação para fins de reforma agrária, as terras sejam pagas com Títulos da Dívida Agrária, que só podem ser resgatados após vinte anos de sua emissão. Já as benfeitorias são pagas à vista e em dinheiro. Para maiores detalhes acerca da legislação sobre desapropriações de terra no Brasil, ver ALENTEJANO (2005)

<sup>iii</sup> Os índices de produtividade que balizam a possibilidade de desapropriação de terras para fins de reforma agrária foram estabelecidos em 1993 pela Lei 8.629 que estabeleceu dois critérios para medir a produtividade da terra, o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Exploração Econômica (GEE). Na época foram utilizados para balizar estes critérios os dados do Censo Agropecuário de 1975, mesmo já tendo sido realizados dois censos posteriores a este, os de 1980 e de 1985. A mesma lei determinou que estes índices deveriam ser atualizados a medida que novos censos agropecuários fossem realizados, entretanto, até hoje os parâmetros para desapropriação de terras continuam os mesmos, pois as pressões dos ruralistas sempre impediram a atualização destes índices.

<sup>iv</sup> Tomamos por base a regionalização que subdivide o Brasil em três macrorregiões: Amazônia, Centro-Sul e Nordeste. Para a compilação dos dados do Incra que estão disponibilizados por Superintendência Regional, a divisão ficou a seguinte: Amazônia – SRs 01 – Pará; 12 – Maranhão; 13 – Mato Grosso; 14 – Acre; 15 – Amazonas; 17 – Rondônia; 21 – Amapá; 25 – Roraima; 26 – Tocantins; 27 – Marabá; 30 – Santarém; Unidade Avançada de Altamira; Centro-Sul – SRs 04 – Goiás; 06 – Minas Gerais; 07 – Rio de Janeiro; 08 – São Paulo; 09 – Paraná; 10 – Santa Catarina; 11 – Rio Grande do Sul; 16 – Mato Grosso do Sul; 20 – Espírito Santo; 28 – Distrito Federal e Entorno; Nordeste – SRs 02 – Ceará; 03 – Pernambuco; 05 – Bahia; 18 – Paraíba; 19 – Rio Grande do Norte; 22 – Alagoas; 23 – Sergipe; 24 – Piauí; 29 – Médio São Francisco.