

O DECLÍNIO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

THE DECLINE OF AGRARIAN REFORM IN BRAZIL

Grupo de Trabalho: GT 9 Questão agrária, governança de terras, políticas agrárias e assentamentos rurais

Amilcar Baiardi

DSc Professor Universidade Católica do Salvador, UCSAL, e professor titular aposentado da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB. E-Mail: amilcar.baiardi@gmail.com

Maria Thereza Pedroso

DSc Pesquisadora da Embrapa, Hortaliças. E-Mail: maria.pedroso@embrapa.br

Resumo

O trabalho desenvolve um contraponto às visões de pesquisadores “agraristas” no Brasil. De um lado, os proponentes da Reforma Agrária como política de combate às desigualdades, a criação de oportunidades de ocupação e a outorga de cidadania. Do outro lado, aqueles que a avaliam como superada, seja porque nunca teve sentido real ou porque houve atendimento de demandas por terra, aumentos salariais no campo e incremento das medidas compensatórias da pobreza. Na sequência, exibem-se estatísticas de variação do índice de Gini nas últimas décadas, os assentamentos realizados e o balanço entre famílias assentadas e efetivamente remanescentes nos assentamentos. Os dados revelam um quadro de concentração de terra no Brasil que, de fato, não foi modificado, a instabilidade dos números de assentados e sugerem que a Reforma Agrária não interfere na dinâmica da agropecuária nacional. O método consistiu em revisar parte da literatura sobre a questão agrária e analisar estatísticas recentes sobre assentamentos, evasão de assentados e concentração da terra. Espera-se demonstrar que o declínio da reforma agrária é uma realidade e trazer alguns argumentos sobre as prioridades de políticas agrárias no Brasil.

Palavras-chave: Reforma agrária; políticas agrárias; qualidade dos assentamentos

Abstract

This paper develops an analytical contrast to views of “agrarian” researchers in Brazil. On the one hand, those who defend the need to persist with land reform as policy to confront inequalities, creating opportunities for occupation and enacting citizenship. On the other hand, those who evaluate it as an obsolete action, either because it never had a real practical meaning or because land demands were met, increasing rural wages and also in poverty compensatory measures. The paper then offers statistics of variation of the Gini index in the last decades, of settlements implemented and of balance between settled families and families effectively remaining in the settlements. It is then discussed an unchanged picture of land concentration in Brazil; the instability of numbers of settlers and also suggest that land reform, in fact, does not interfere in the dynamics of national agriculture. The method consisted of revisiting part of the

literature on the issue and analyzing recent statistics on settlements, evasion of settlers and land concentration. It is expected to demonstrate that the decline of agrarian reform is a reality and to bring some arguments about the priorities of agrarian policies in Brazil.

Key-words: Land reform; agrarian policies; quality of settlements

1. Introdução

Não obstante o tema da reforma agrária tenha sido discutido antes de 1964, por exemplo, durante o processo de Revisão Agrária implantado na gestão de Carvalho Pinto, em São Paulo, ou a modesta atuação da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA) durante o Governo de João Goulart, medidas mais concretas e consequentes em termos do marco legal só aconteceram no ano de 1964. Foi então aprovada a Emenda Constitucional, de 10 de novembro de 1964 (instituindo a “desapropriação por interesse social”), sancionada a Lei 4.504 (Estatuto da Terra) e criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). Desta forma, foi assim formalizado um aparato jurídico e institucional sem o qual não seria possível o lançamento de um programa nacional de reforma agrária. Entre os anos de 1964 e 1985, esse aparato legal sofreu diversas reformas do tipo regulamentação de capítulos do Estatuto da Terra até as principais alterações que ocorreram a partir de 1985, com a posse de um presidente civil e o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A partir de 1985, outros fatos políticos que influenciaram a reforma agrária foram a elaboração da Constituição de 1988 com momentos de marchas e contra marchas em favor da Reforma Agrária e, posteriormente, as mudanças nas ações governamentais, desde o Governo Collor (1990 -1992) até Temer, entre os anos de 2017-2018. Os anos recentes da atual administração federal não são analisados neste trabalho (SILVA, 1971; 1987; 1989) (BRUNO, 2012).

A rigor, foram 56 anos nos quais, sob ritmos diferentes, mais acelerados a partir de 1995, se logrou assentar (potencialmente) 1.348.484 famílias até a presente data. Inobstante uma ociosa discussão se foram os governos tais ou quais os que mais assentaram, inequivocamente, se percebe uma redução acentuada na taxa de assentamentos partir de 2016, sem que isto tenha decorrido de redução equivalente nos recursos do INCRA, que foram canalizados para outras finalidades. O número de famílias assentadas que permanecem nos lotes, segundo a planilha gerada no Painel de Assentamentos daquela autarquia, mostra um número de 973.451 famílias efetivamente assentadas em 9.374 projetos de assentamento criados com uma capacidade para assentar mais de um milhão de famílias

A diferença entre o número de famílias efetivamente assentadas e o remanescente de famílias se deve a diversos fatores implicados na concretização dos projetos, mas também se deve à taxa de evasão dos assentamentos. Este tem sido um fator relevante em muitas regiões e as causas são variadas: desde os problemas oriundos em alterações no número de parcelas dos projetos que não sofreram alteração no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária–SIPRA, até as condições reais vigentes nos assentamentos (FIGUEIREDO; da SILVA, 2019).

Como explicar as causas dessa redução da reforma agrária nos últimos anos do ciclo de governos com início em 2003 e encerramento em meados de 2016? São fatores que não se restringem às dificuldades orçamentárias, mas sim obedecem às avaliações do que seria a demanda por terra e como ela evoluiria e se seria prioritário ou não consolidar os assentamentos

vis-à-vis aumentar o número de assentados. Antes de 2010, o ritmo de assentamento cai bastante, repetindo a performance do final do ciclo Fernando Henrique (1995-2002), definindo uma tendência de baixa que se mantém até os anos iniciais do Governo Dilma (2011-2014), os quais não exibiram qualquer mudança de patamar no ritmo de assentamentos – sempre abaixo de 10 mil famílias assentadas por ano.

Em paralelo com essas tendências ocorridas durante o segundo mandato do Governo Dilma Rousseff, estudiosos dos processos sociais rurais no Brasil já questionavam a necessidade de continuar com a política de assentamentos. As evidências pareciam sugerir que desaparecera o sentido de tal política diante das transformações produtivas e econômicas no mundo rural, reduzindo drasticamente a oportunidade de uma ação mais ambiciosa na redistribuição da terra.

Perto de deixar o governo por força do impeachment, talvez em um gesto populista, a então Presidente Rousseff assinou 21 decretos de desapropriação, totalizando 35 mil hectares destinados a novos assentamentos, além de quatro decretos de territórios quilombolas. No ano anterior, em 2015, seu governo não desapropriara *um único hectare* para a reforma agrária, o pior resultado, segundo o Instituto Socioambiental (2016) em mais de 20 anos. Essas desapropriações, contudo, não se reverteram em sua totalidade em novas áreas reformadas. Somente parte foi convertida em área para assentamentos, já no Governo de Michael Temer. (FIRMIANO; OLIVEIRA, 2018) (ALENTEJANO, 2018),

2. A demanda por terra no Brasil

A demanda efetiva pela terra, que deveria ser o principal indicador para definir as metas dos vários planos de reforma agrária propostos ao longo do tempo, variou de modo significativo ao longo do tempo. Nos primeiros anos de existência do INCRA, não obstante as restrições decorrentes da ausência de liberdades políticas, o próprio órgão defendia, embora discretamente, metas ousadas em termos do número de beneficiários. Na época, segundo Bruno (2012), falava-se em “reforma massiva”, o que significaria pelo menos 5 milhões de famílias que seriam assentadas. Entretanto, segundo alguns movimentos sociais organizados, que se manifestavam através da revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Revista ABRA (2014), haveria 4,8 milhões de famílias sem-terra. Por outro lado, o Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado em 1985 por uma centena de estudiosos, definiu um universo de beneficiários potenciais de 6 a 7 milhões de famílias (SILVA, 1987).

Na época a população do Brasil, dividida nos segmentos urbanos e rurais, apresentava uma distribuição diferente. Em 1953, aproximadamente 70% da população brasileira vivia no campo, mas os censos demográficos seguintes revelaram drásticas mudanças. A relação entre os contingentes populacionais urbano/rural, respectivamente era de 32.004.817 e 38.987.526 em 1960, e 52.94.744 e 41.603.839 em 1970. Cerca de 40 anos depois a relação era 160.925.792 pessoas no meio urbano e 29.830.007 moradores no meio rural, com uma taxa de urbanização de 82%. Este quadro, sem dúvida, teria que redefinir as metas da Reforma Agrária. Não obstante o acesso à terra continue sendo importante, social e politicamente, a forma de estimar as metas não poderia continuar sendo uma inadequada metodologia de meramente somar produtores rurais com menos de 100 ha, com produtores sem-terra e mais o número de arrendatários, parceiros e posseiros, o que totalizaria os referidos 5, 63 milhões (4.448.751 + 195 000 + 334 000 + 186 000 + 474 000), em 1995/96, e de 5, 75 milhões (4.523.693 + 265.000 + 320 000 + 178 000 + 464 000), em 2017.



O acesso à terra continua sendo uma conquista importante, mas ele não tem como único e exclusivo mecanismo legal a existência de algum programa oficial de redistribuição de terra.

Segundo Gasques e Conceição (1997), a demanda de terra para a reforma agrária é obtida de maneira substancialmente diferente da demanda econômica e deve ser estimada a partir da identificação e quantificação do público a ser atendido, mas não necessariamente de acordo com as relações que o produtor tenha com a terra e a partir de um arbítrio de qual deve ser a quantidade de terra necessária ao beneficiado.

Para os autores, a quantidade de terra é determinada a partir de parâmetros que assegurem condições mínimas de distribuição de renda e de produção econômica e se deve levar em consideração também o preço da terra, pois ele tem impacto tanto sobre a quantidade demandada quanto sobre o custo de um programa de reforma agrária como todo. Argumentam os autores que existe uma tendência cadente da necessidade de terras para a produção agrícola, em decorrência do aumento da produtividade da terra. Para esses pesquisadores, outra implicação seria nos números estimados para a demanda de terra, que podem ser substancialmente reduzidos em função do progresso tecnológico. Como o cadastro do INCRA demonstra, o tamanho do módulo rural apresenta uma grande diferenciação entre as regiões e até mesmo no interior de uma mesma região. Entendem ainda que, como regra geral, o módulo rural tende a ser menor nas regiões mais favorecidas com o progresso técnico e nas regiões com maior dotação de solos férteis. Neste entendimento, não se exclui a possibilidade de uma diminuição da área física das unidades economicamente viáveis.

As evidências empíricas sobre a produtividade da terra sustentam essa argumentação de Gasques e Conceição (1997), mas há outros fatores que concorrem para a valorização da terra. Entre eles, as externalidades positivas como a infraestrutura de armazenamento e transporte e outros atributos que decorrem naturalmente do processo de desenvolvimento econômico e da valorização dos espaços rurais. Os mesmos autores também destacam os aspectos demográficos, entre eles o processo migratório, que têm impactos na quantificação do público potencial para a reforma agrária. As estimativas recentes mostram que mais de 4 milhões de pessoas deixaram o campo no período 1990 a 1995. Esse fenômeno não ocorreu com a mesma intensidade em todas as regiões, pois o Nordeste foi responsável por 59,1% do saldo migratório líquido, correspondendo a 2,4 milhões de pessoas que deixaram a zona rural. Os autores ressaltam que os migrantes são predominantemente jovens, na faixa etária de 15-19 anos e predominantemente do sexo feminino.

É mister aduzir a essas argumentações o fato de que o índice de Gini não deve ter peso nas metas estipuladas para a reforma agrária, simplesmente porque, quando estimados para o Brasil, podem conter distorções, sobretudo, a depender do número de imóveis ou estabelecimentos que esteja sendo considerado em uma determinada unidade de coleta. A Tabela 1 apresenta uma série histórica de quase um século de estimativas do índice de Gini. Como exemplo, se em um determinado município houver, hipoteticamente, apenas latifúndios do mesmo tamanho, o índice de Gini se aproximará do zero.

Tabela 1- Brasil, Evolução do Índice de Gjni 1920-2017

Ano	IBGE	INCRA
1920	0,798	-
1940	0,826	-
1950	0,838	
1960	0,836	
1967	-	0,836
1972	-	0,837
1975	0,855	
1978	-	0,854
1980	0,857	-
1985	0,858	
1992	-	0,831
1995/96	0,857	
1998	-	0,843
2006	0,858	-
2017	0,864	-

Fonte: Sparovek, 2003 (1920-1998) e Hoffman 2020 (2006-2017)

Há cerca de 80 anos que não se registra nenhuma mudança sensível no índice de Gini para o Brasil, o que sugere que o grau de concentração de estabelecimentos ou imóveis rurais não tem sido um impedimento para a dinâmica econômico-produtiva da agropecuária nacional

3. A defesa da reforma agrária

A ideia de contrapor as teses favoráveis às desfavoráveis em relação à reforma agrária foi inicialmente feita por Mattei (2014). O autor defende que a solução do antigo impasse agrário/agrícola nacional, no qual a agricultura não se desenvolvia porque a concentração da terra não permitia, levou ao modelo da “modernização conservadora”, o qual, inequivocamente, expandiu o crescimento agrícola dentro de padrões empresariais e com exacerbação da desigualdade e da exclusão social. Esta nova realidade, para Mattei, enseja o argumento de que o capitalismo agrário do século XXI precisa apenas intensificar o uso de tecnologias, uma vez que o aumento absoluto da produção virá da intensificação tecnológica e não da incorporação de mais áreas ao processo produtivo agrícola. Não obstante isto seja uma realidade, o autor defende que persistiria uma “questão agrária” a se resolver no país e, na sequência, apresenta as vertentes em favor da reforma agrária. Seriam: um modelo com caráter regional, com definição de áreas prioritárias; outra com caráter não agrícola, mais social, e que corrigisse os desequilíbrios sociais; uma terceira de caráter nacional promovendo o acesso à terra como forma de democratizar a propriedade fundiária e, ao mesmo tempo, combater as injustiças sociais presentes no meio rural do país. Finalmente, uma quarta ação específica com o objetivo geral de promover “profundas mudanças sociais”, abrangendo todas as regiões do país como forma de inclusão de todos os segmentos populacionais, instituindo um processo reformador de caráter econômico, social, político e ecológico.

Todas as quatro vertentes, de algum modo, relacionam-se às análises de Graziano da Silva (2013), outro autor que admite que há um conjunto de fatores que recolocam a reforma agrária no rol das opções de políticas públicas nesse início de século XXI. Segundo Graziano da Silva: a) é necessário criar novas formas de ocupação para uma parte significativa da



população brasileira sem qualquer qualificação profissional, habilitando-a a procurar formas de inserção produtiva no novo mundo do trabalho; b) escoimar o caráter estritamente agrícola da reforma agrária, dado que os problemas fundamentais da produção e dos preços podem ser resolvidos pelos complexos agroindustriais; c) a reforma agrária é necessária para ajudar a equacionar a questão do excedente populacional até que se complete a “transição demográfica”, recém-iniciada no Brasil; d) uma reforma agrária que permitisse a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas gerando a vantagem de necessitar de menos terra, o que poderia reduzir o investimento por família assentada, pois este é um forte limitante para a escala requerida pelo processo distributivo, especialmente nos estados do sul e sudeste; e) formar assentamentos que fossem além das lavouras de subsistência e que produzissem também casas populares, tenham um “pesque e pague” que desse uma opção de lazer barato às classes médias baixas confinadas nas grandes metrópoles. Ou mesmo que oferecesse serviço de vigilância ecológica para o entorno de parques e reservas florestais e, que, ao mesmo tempo fossem guias turísticos, caseiros de “chácaras de recreio” com acesso gratuito às terras mediante regime de comodato.

Ainda segundo Graziano da Silva, a reforma agrária do Século XXI seria uma nova forma de buscar ocupação para a população sobrando, do ponto de vista estritamente agrícola e industrial, podendo alcançar ex-parceiros, ex-meeiros, ex-boias-frias, ex-pequenos produtores rurais etc. que foram marginalizados pela modernização conservadora das décadas passadas. Na realidade tratar-se-ia de buscar, no amplo espectro de crescimento da prestação de serviços pessoais, que é uma marca do mundo atual, um conjunto de novas ocupações artesanais que não sejam exigentes de elevados níveis de qualificação e que possam ser adquiridos através de um treinamento rápido para esse conjunto de milhões de “sem-sem”, que foram alijados do crescimento da agropecuária moderna. (GRAZIANO DA SILVA, 1982; 1998; 2013).

Outros autores, como Barone e Botta (2013), seguem uma linha de argumentação semelhante. Seria um exercício para “ressignificar a reforma agrária” no contexto brasileiro do Século XXI, insistindo ser uma “medida necessária”, contrariamente ao que afirmam alguns acadêmicos. A reforma agrária seria uma ação pública com vistas a intervir no meio rural para ampliar a democracia, incentivar liberdades e fazer face à altíssima concentração fundiária, característica estrutural do desenvolvimento agrário do país e inerente à sua modernidade. Por isso, uma modernidade denominada pelos autores como anômala e inconclusa e associada à geração de desigualdades, à qual esses autores se antepõem com uma proposta de desenvolvimento econômico equilibrado e com liberdade.

A exemplo de Graziano da Silva (2013), Barone e Botta (2013), após analisar o declínio da Reforma Agrária a partir de 2010, o que fica evidente com a tendência à redução do número de assentados (ver Tabela 2), também elencam uma série denominadas como fundamentais visando superar o final de ciclo analisado e redefinir o processo de ressignificação. Entre eles, a garantia do direito ao acesso à terra por parte dos segmentos populares que por ela lutam, isto porque os segmentos sociais periféricos, por sua situação social, sempre, às vezes de forma mais intensa, às vezes de maneira menos explícita, terão a terra como demanda, na busca por melhores condições de vida.

Tabela 2- Número de famílias assentadas* por período de governo, 1979-2018

Titulares do Executivo	Períodos	Famílias assentadas
João Figueiredo	1979-85	18.500
José Sarney	1985-90	18.000
Fernando Collor	1990-92	19.000
Itamar Franco	1992-95	11.000
Fernando Henrique	1995 - 1998	287.994
Fernando Henrique	1999 - 2002	252.710
Lula da Silva	2003 - 2006	381.419
Lula da Silva	2007 - 2010	232.669
Dilma Rousseff	2011-2014	107.354
Dilma Rousseff	2015-2016	28.021
Michael Temer	2017-2018	10.077

Fonte: Incra / Sipra * Compreende os assentamentos familiares resultantes de desapropriações e outros decorrentes de titulação.

Para os autores, a democratização do acesso à terra é entendida como o processo de outorga de cidadania, vista como ponto fulcral em uma discussão acerca da pertinência e ressignificação do termo reforma agrária, que vá além dos limites políticos e institucionais. Um exemplo seria o caso da luta indígena, baseada num segmento tradicionalmente excluído das políticas públicas de desenvolvimento rural promovidas pelo MDA. Destacam também a busca por uma agricultura de base familiar e/ou comunitária diferenciada, agroecológica e com vocação para produção de alimentos “limpos”. Seria outro objetivo da reforma agrária ressignificada, que estimularia inúmeras experiências de agriculturas alternativas, entendidas como formas comunitárias, tradicionais e/ou de base agroecológica, modelos produtivos associados à busca de “viver na e pela terra”. Os autores reiteram a importância da reforma agrária com esse alcance ser estratégica para corrigir as desigualdades e carências nas áreas metropolitanas.

Os autores referidos recusam-se a fazer um réquiem pela reforma agrária embora, já na primeira metade do século XXI, reconheçam que a pujança da agropecuária empresarial de grande escala, integrando os latifúndios modernizados com a agroindústria no estágio anterior e posterior à produção agropecuária, constituindo os então chamados complexos agroindustriais, impõe novas compreensões. Reconhece-se que uma ampla reforma agrária, como forma de incrementar o desenvolvimento do capitalismo agrário no Brasil, que foi uma ideia-força no início da década de 1960, já não tem a mesma centralidade estratégica. Isto porque as políticas de modernização da agricultura brasileira entre as décadas de 1960 e 1980 lograram garantir uma posição de destaque para o setor na economia urbano-industrial do Brasil nos anos seguintes e até a contemporaneidade.

Mais recentemente, com a divulgação do Censo Agropecuário de 2017, evidencia-se que a dinâmica do crescimento setorial, mesmo com o componente de desemprego estrutural ricardiano em função da mecanização, reduz o número de produtores /estabelecimentos sem área, retirando substância na defesa da reforma agrária, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Números de Estabelecimentos sem Área, 1985-2017

Categoria	Censos Agropecuários			
	1985	1995/96	2006	2017
Estabelecimento com área	5 793 004	4 838 183	4 920 617	4 996 287
Estabelecimento sem área	8 805	21 682	255 019	77 017

Fonte: IBGE Censos Agropecuários 1985-2017

Destarte, à reforma agrária caberia, no limite, uma função econômica suplementar, aquela de fomentar o desenvolvimento rural das regiões que não exibem esse dinamismo econômico. Teria também o papel de quitar a chamada “dívida social” desse processo de modernização conservadora. A reforma agrária seria, em consequência, o paliativo para a exclusão gerada pela modernização conservadora.

O conjunto de autores que defendem a reforma agrária já não a associam a processos radicais de mudança política, mas sim a veem como uma “forma da sociedade” destinada a reparar os denominados herdeiros da “modernização dolorosa”, com políticas de Estado com um conteúdo nitidamente social. Essa proposta, para esses autores, coloca claramente o projeto de reforma agrária em outra chave de compreensão. É perspectiva em oposição tanto a uma proposição mais estrutural, de reforma de base contribuinte com a industrialização capitalista, a ideia-chave de uma reforma agrária clássica, a qual ajudaria à agricultura cumprir suas funções no processo de desenvolvimento (solução da questão agrária na formação de uma sociedade capitalista), como aos projetos mais utópicos, de superação do próprio modo de produção capitalista.

4. A reforma agrária deixou de ser uma necessidade

Com o risco de estar cometendo alguma injustiça em relação a tal atribuição, admite-se que o pioneirismo na defesa da suspensão da política agrária baseada em reformas da posse e uso da terra com concessão de títulos a assentados, cabe a Francisco Graziano Neto (1989; 1994). Alegando desde dificuldades orçamentárias, jurídicas, como grandes inconsistências no PNRA no que concerne à definição e quantificação do beneficiários, ao lado de razões econômicas e mesmo baixo impacto social, o autor questionava, já na década de 1980, a necessidade da reforma agrária como acicate à produção, ao consumo ou mesmo como instrumento de redução da exclusão, da desigualdade no campo e outorga de cidadania. Para ele, reforma agrária deixara de fazer sentido e justificá-la como uma necessidade meramente ética que procurava universalizar direitos e promover justiça social, seria de problemática consecução política.

Para o autor, os movimentos sociais que a defendem são beneficiários indiretos na medida que fazem dela uma volta ao passado e uma estratégia de sobrevivência política. No



campo dos que a defendem, insistiu Graziano Neto, proclama-se a necessidade da reforma agrária meramente como forma de integrar os marginalizados rurais aos circuitos econômicos e sociais, o que seria possível por meio de políticas públicas menos traumáticas e custosas.

Posteriormente, depois de haver adotado a denominação política de Xico Graziano, rediscutiu a impropriedade da reforma agrária em uma obra de 2004 de modo mais convincente e intimista em um texto que desperta empatia e que deixa o leitor preso ao texto. Volta então a criticar o que chama velho paradigma agrário, referindo-se ao latifúndio como um fantasma que não assusta. Igualmente, critica a qualidade dos assentamentos, refere-se às vicissitudes de quem já tem terra, à dimensão ecológica e, por fim, procura desmistificar a chamada questão agrária.

Cerca de dez anos após, um outro pesquisador do rural reforçou os argumentos de Xico Graziano e escreve em uma coletânea publicada pela EMBRAPA e pela UNICAMP um provocativo texto dizendo que a reforma agrária nunca existiu e nem existirá (NAVARRO, 2014). Antes desse artigo sobre o “estado da arte” dos posicionamentos, o autor, Zander Navarro, evoluiu seu entendimento crítico, destacando inicialmente alguns equívocos da reforma agrária (“Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo – o MST e a reforma agrária”, 1997) e, em seguida, problematizou a persistência da questão agrária no mundo rural (“A vida e os tempos da Questão Agrária no Brasil”, 2011).

No referido texto provocativo, que se entende como sendo um signo de maturidade, o autor começa questionando se a reforma agrária ainda faria parte de um rol de temas permanentes e irremovíveis da ação governamental ou se os próceres de sua defesa não têm nenhuma preocupação com a sustentação factual da apregoada urgência da reforma agrária. Para Navarro (2014), as mudanças econômicas e produtivas correspondentes à nova fase de nossa história agrícola sepultaram a questão agrária brasileira, da mesma forma que a evolução das transformações produtivas, assim como a aceleração de processos sociais específicos, feriram mortalmente a questão agrária do passado e seu complemento, a própria reforma agrária.

Após uma criteriosa argumentação do campo conceitual da reforma agrária, demonstra que não se pode confundir reforma da posse e uso da terra com a política de expansão dos assentamentos a expropriações de alguns latifúndios com pagamentos de Títulos da Dívida Agrária (TDAs) e criação de cerca de um milhão de beneficiários (Navarro, 2014). Nesta linha de argumentação, afirma que sob esse ângulo analítico e rigorosamente conceitual, jamais existiu reforma agrária no Brasil. Nunca teria ocorrido, afirma, “atos irrecorríveis de transferência de direitos de propriedade” incidentes sobre as terras privadas. De fato, teve-se programas de aquisição de terras pelo Estado para posterior redistribuição às famílias despossuídas, sem se observar redistribuição de direitos de propriedade “irrecorríveis”. Não obstante a expressiva magnitude dos números apurados na execução de tal programa, ainda assim a distribuição de terras não causou nenhum impacto significativo sobre os índices de concentração, o que é demonstrado na Tabela 1.

Navarro (2014) considera falso afirmar que não haverá democracia no Brasil sem reforma agrária. Segundo ele se existe uma relação de causalidade, nesse caso, é a inversa, pois, na maioria das experiências internacionais, a reforma agrária somente ocorreu no passado em conjunturas políticas de regimes fortes e autoritários. O autor também chama atenção para como no Brasil a “questão agrária” no âmbito da tradição teórica e política marxista representou uma série sequencial e cumulativa de erros interpretativos. Para Navarro (2014), a reforma



agrária brasileira parece estar encontrando crescentes impasses e o mecanismo da desapropriação tornou-se cada vez menos usado em face de impedimentos legais, forçando o Governo Federal a recorrer com frequência ao mecanismo de aquisição de imóveis, passando a ignorar a desapropriação por interesse social, em face da raridade de tais estabelecimentos ante à modernização produtiva. Finaliza afirmando que, de um assunto candente no plano internacional apenas no pós-guerra e até a década de 1970, a reforma agrária esmaeceu politicamente nas décadas posteriores, quando sua aparente necessidade social foi deixando de ser manifesta. Para o autor a questão agrária submergiu e, com ela, também vem desaparecendo a reforma agrária.

A aparente convergência interpretativa de Navarro e Xico Graziano se estabeleceu com uma parceria na publicação de um livro “Novo Mundo Rural” (2015). O livro inicia com um capítulo sobre a necessidade de modernizar as ideias e nele, com evidências teóricas e empíricas mais recentes, os autores reapresentam seus argumentos enriquecidos e dando destaque a que a dinâmica do crescimento do setor agropecuário esvaziou as razões, os motivos, tanto econômico como sociais para manter a agenda da reforma agrária na contemporaneidade do Brasil.

5. Problemas de implantação e consolidação dos assentamentos

Na visão dos assentados, o processo de outorga do lote é apenas o começo do enfrentamento de muitas dificuldades. Após se apresentarem para tomar posse da área no assentamento, as famílias celebram contrato de concessão de uso com o Incra, documento que formalmente legitima a ocupação da parcela, tornando-a inegociável, conforme determina o Art. 189 da Constituição Federal. Os assentados, então, devem dar início ao processo produtivo para poderem, posteriormente, se emanciparem e, eventualmente, após quitarem a dívida com INCRA, virem a negociá-la. Para Maia et al (2016) este procedimento desagrada parte dos assentados, os quais entendem que o mesmo tolhe sua liberdade.

Durante a fixação os assentados contam com o apoio de benefícios, como o Programa Nacional de Habitação Rural, que concede financiamento subsidiado para a construção de moradias; o crédito de instalação, nas suas diversas modalidades previstas no Decreto nº 8.256/2014, que visa fomentar a produção agropecuária; a assistência técnica e o acesso às diversas linhas de financiamento do PRONAF. Uma vez consolidado o projeto de assentamento, as famílias podem receber o título definitivo da terra, passando a ter a propriedade da parcela que ocupam. Essa titulação é onerosa e demorada, impondo aos assentados o dever de pagar ao Incra o valor da terra. Enquanto o assentamento não for emancipado e os assentados pagarem pelo título recebido, as parcelas não podem ser vendidas e qualquer tentativa não gera efeito perante o Incra. O que poderia parecer óbvio, justamente porque garantiria que os recursos públicos não estariam sendo mal utilizados, revela que a seleção, em muitos casos, não se dá escolhendo, efetivamente, quem demonstre um histórico pessoal e familiar de produtor rural.

Outra restrição que desagrada os assentados, após a revogação da Resolução nº 387/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) - esta exigia licença ambiental - é a observância das normas ambientais gerais, impostas a todos os produtores rurais. Essas normas incluem o estabelecimento de reserva legal, o respeito às áreas de preservação permanente, o registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o licenciamento de algum empreendimento potencialmente poluidor que venha a ser implantado no assentamento, como a construção de uma agroindústria. Esse segundo tipo de reação é uma demonstração que depõe



contra as atitudes dos assentados de não entenderem a importância da sustentabilidade dos assentamentos.

A dinâmica de desenvolvimento dos assentamentos é extremamente complexa e não resulta da aplicação mecânica de uma política pública, nem ocorre de forma linear e homogênea em todos os casos. O conjunto heterogêneo de beneficiários da reforma agrária impõe uma trajetória social e um processo de desenvolvimento dos assentamentos contraditório, pois a divisão da terra da maneira mais equitativa possível não elimina as desigualdades internas. As desigualdades persistem porque não são oriundas unicamente das condições de acesso às políticas públicas, mas também da capacidade que os assentados possuem de trazer sua cultura, seus valores, práticas sociais e suas experiências passadas para a construção do presente, e dos condicionamentos experimentados nas histórias de vida. O acesso à educação, à saúde e as experiências passadas com o trabalho no campo, entre outros fatores, são relevantes ativos que influenciam inequivocamente um eventual sucesso da política de assentamentos na reforma agrária (RIBEIRO et al, 2011). Como seria esperado, contudo, essas são dimensões raramente consideradas na concretização dos assentamentos.

Mello (2006) encontrou em sua pesquisa 16 variáveis relacionadas com a insatisfação e inadaptação de assentados: a) crédito instalação-modalidade apoio; b) crédito instalação-modalidade materiais de construção; c) PRONAF A; d) percentual de lotes sem água; e) sem luz; f) sem casa; g) qualidade das estradas internas; h) estradas externas; i) qualidade dos solos; j) tipo de prestadora da assistência técnica, k) executor do assentamento, l) ano de implantação; m) tipo de público; n) a região de implantação; o) religião do evadido e, finalmente, p) seu estado civil. Com impacto variável ante tais fatores, a pesquisa revelou que os assentados desenvolveram a expectativa, de natureza clientelista e paternalista, de que não haveria nenhum problema no processo de assentamento e que era obrigação do Estado prover *todas as necessidades*, não cabendo ao assentado qualquer maior empenho na consolidação da área.

De acordo com David et al (1998), os resultados da pesquisa evidenciaram que existem dificuldades inerentes à implantação dos projetos de assentamento que tendem a se exacerbar, sobretudo para aqueles assentados de origem urbana, que não têm história de vínculo passado com a terra. Daí, os autores cogitam de uma política de educação rural específica que visasse “criar valores que facilitassem a fixação do homem no campo”. Paradoxalmente, enquanto em parte dos assentamentos novos a maioria dos beneficiários nunca tiveram contato com o trabalho agropecuário, as políticas de qualificação profissional financiadas com recursos públicos possuem um corte predominantemente urbano que não criam uma mentalidade de pequeno produtor rural. Este desencontro dificulta a inserção dos assentados no mercado, o que se agrava pela dificuldade de escoamento da produção, pela baixa agregação de valor dos produtos por eles comercializados e pela escassez de financiamento para comercialização (David et al, 1998).

Almeida et al (2009) chamam também atenção para os problemas da reforma agrária relacionados à aplicação, fiscalização e controle de recursos. Os autores avaliam que os recursos são mal aplicados pelo fato dos assentados, na quase totalidade, não possuírem capacitação básica (grau mínimo de instrução) para acompanhar a utilização das tecnologias incentivadas pelos técnicos, nem sempre são devidamente motivados para repassar conhecimentos. De outro lado, há casos nos quais a assistência restringe-se tão somente à questão técnica (ou seja, agrônômica), sendo deixada de lado a assistência social (que englobaria as questões de saúde e de previdência social, por exemplo) e a assistência ambiental. De acordo com os mesmos



autores, há um outro sério entrave ao sucesso da reforma agrária no Brasil que é o processo deficiente de formação de capital humano e social dos projetos de assentamento. No que diz respeito à formação do capital humano, especialmente no campo educacional, os assentados da reforma agrária contam com o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), cujos resultados são ainda incipientes. De outro lado, como as empresas e organizações prestadoras de assistência técnica rural (ATER) não conseguem repassar de forma pedagógica os conhecimentos técnicos aos assentados, tem-se um quadro de baixa formação de capital humano.

Há que se levar em conta que os processos econômicos internos aos assentamentos tendem a não ser diferentes daqueles do seu entorno. Ou seja, exigem qualificação e se dão diante das imperfeições do mercado, as quais obrigam os pequenos produtores a comprarem mais caro e venderem mais barato. Adicionalmente, há a falta de assistência técnica de qualidade, infraestrutura inadequada, etc., e assiste-se também ao papel do salário mínimo no balizamento de estratégias produtivas ou de escape da agricultura por parte dos agricultores, indicando a consolidação de uma sociabilidade capitalista em todo o País. (ALVES et al., 2013).

Quando a lógica concorrencial se faz presente na agricultura de pequeno porte o setor se torna impróprio àqueles agentes menos capitalizados, profissionalizados e com escassa tecnificação. Esses terminam por abandonar a atividade e ingressam no mercado de trabalho. Isto acontece no interior dos assentamentos e fora deles, e explica a razão de que, apesar de o Incra ter assentado centenas de milhares de famílias entre os dois últimos censos agropecuários, a terra não se desconcentrou, como demonstrado na Tabela 1, pois o número de estabelecimentos reduziu-se, passou de 5.204.130 em 2006 para 5.073.324 em 2017, uma variação pequena, enquanto o número de pessoas ocupadas nesses estabelecimentos diminuiu de 16,5 milhões para 15,1 milhões (IBGE, 2020). Estes dados sinalizam que vários fatores concorrem para o esvaziamento demográfico do campo, apesar de esforços em contrário na linha de criar assentamentos familiares.

O endividamento de assentados antigos, as condições impróprias para o cultivo decorrentes da aptidão dos solos, a ausência de conhecimento de uma maioria de assentados com origem urbana e uma certa falência das políticas públicas, do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) explicam porque assentamentos de mais de dez anos ainda possuem uma fraquíssima estrutura produtiva (FERREIRA, 2013).

5. Causas das evasões nos assentamentos

Segundo dados divulgados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o percentual médio nacional de desistências em assentamentos de reforma agrária é de cerca de 22%. O abandono da terra e venda dos lotes pelos beneficiários do processo de reforma agrária, quando possível, tem ocorrido e são elementos para que se avalie a política de redistribuição de terras, sua atualidade e o sentido de sua persistência enquanto política agrária (INCRA, 2002). Há registros de desistência em todos os estados brasileiros, o que é revelado pelo Painel dos Assentamentos. Esses dados, na medida em que estão presentes em todos os assentamentos, contribuem para suscitar pesquisas sobre as causas do abandono ou evasão de



assentados. Curiosamente, o fenômeno se verifica tanto em assentamentos antigos como em recentes.

Marques et al (2000), analisaram evasões nos assentamentos e consideram o fato como decorrente de um processo altamente comum, o qual implica num fator de desmoralização das políticas governamentais de desconcentração fundiária. Para os autores, na esteira das causas da desistência, não se pode 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 teria ampliado o acesso das populações rurais aos bens de consumo. Para Marques et al (2000), a evasão também contribuiu para a desmobilização da luta pela terra e para a desaceleração das desapropriações no país.

As principais causas de evasão nos assentamentos estão relacionadas com as condições de infraestrutura e problemas vivenciados pelas famílias, os quais poderiam ser evitados caso o órgão responsável desse mais atenção a certos aspectos que poderiam tornar a vida nos assentamentos rurais mais atraentes. Na realidade, o INCRA deveria ir além do acesso à terra, cuidando mais da qualidade de vida das famílias beneficiárias. No tocante às causas de evasão, elas estão também relacionadas com a origem não rural de candidatos a assentados, o que revela, segundo alguns moradores mais antigos, problemas na seleção. Para algumas famílias que se evadiram, a principal causa de evasão se deve à imposição do modelo de organização coletiva que incidia sobre várias atividades de natureza produtivas, sociais, administrativas e financeiras, tudo sem antes verificar a experiência e afinidade dos associados às tais regras. (MARQUES et al, 2000) (ALETEJANO, 2018).

Como um sinal de que nos assentamentos não se está agindo de acordo com o previsto, estudos abrangentes tipo acompanhamentos de maior duração temporal, indicam que é alta a prevalência do arrendamento de terras e até da concentração de parcelas dentro dos assentamentos. Não raro, os pequenos fazendeiros que surgem nesse processo são as lideranças das organizações que controlam os assentamentos. No Rio Grande do Sul, o arrendamento ocorre nos setores mais dinâmicos, especialmente em áreas produtoras de arroz irrigado e soja, mas também em regiões dedicadas à criação de gado de corte. Como parte das pesquisas que adotaram a perspectiva etnográfica, há relatos de diversos conflitos cujo tema central era o controle do arrendamento exercido por assentados, mas com apoio externo, curiosamente envolvendo em vários casos lideranças formais e informais.

Um estudo de caso revelou que cerca de uma dúzia de assentados que haviam se diferenciado no que tange à capacidade de produzir racionalmente e se inserir em cadeias produtivas arrendava lotes/parcelas de centenas de assentados (MELLO, 2010). Curiosamente, o que está ocorrendo na esfera dos assentamentos é, exatamente, o que ocorre no setor agropecuário brasileiro como um todo: aumento da área média cultivada e concentração da produção agrícola. Em um caso raro de classificação dos agricultores sem a preocupação de levar em conta o caráter familiar ou não dos estabelecimentos, Alves e Rocha (2013), com base no Censo Agropecuário de 2006, demonstraram que uma pequena parcela dos agricultores é responsável por quase toda a produção nacional. Esta tendência se mantém a partir do Censo Agropecuário de 2017, o qual revela que os estabelecimentos com mais de 100 ha respondem por 70% do valor bruto da produção (VBP) agropecuária nacional. (IBGE, 2018), o que já havia sido demonstrado pelos mesmos autores. Fundando-se no Censo Agropecuário de 2006, revelaram que 8,2% dos estabelecimentos rurais produzem aproximadamente 85% da produção



ou que desse total, 0,4% dos estabelecimentos atendem por 51% da produção, ao passo que quase 73% dos estabelecimentos (mais de 3,77 milhões) geraram pouco mais de 4% do VBP.

Para Mello (2016), uma hipótese que sempre emerge quando se revela a concentração produtiva e a associação deste atributo com acesso à tecnologia é que a pobreza dos pequenos produtores brasileiros se deve à escassez de terra e à ausência de assistência técnica. Contudo, em estudo comparativo de performance em assentamentos de reforma agrária na Bahia e no Rio Grande do Sul, o autor não confirmou essa narrativa “*tout court*”. Isto porque área maior e assistência técnica, nem sempre estão associadas com melhor performance e conduta mais adequada em relação ao uso dos fatores de produção e inserção no mercado. No tocante a outro argumento para explicar a evasão que seria a baixa escolaridade, Mello (2016) não encontrou alta correlação com o valor bruto da produção, (VBP).

Em síntese, segundo Mello (2016), ainda que não seja possível fazer conclusões definitivas, se pode cogitar que o abandono dos lotes por assentados é causado pela combinação de vários fatores, que incluem, sobretudo, aspectos ambientais (e.g., falta de água para irrigação e salinização dos solos), a falta de tradição para exercer o trabalho agrícola, a falta de renda para suprir as necessidades familiares e o não cumprimento dos projetos concebidos para recebimento do PRONAF. Por outro lado, apesar das dificuldades existentes no assentamento, nem todos os assentados pretendem abandonar a terra que foi concedida por meio da reforma agrária, pois têm um objetivo de possuir um bem para produzir e ainda deixar como herança para seus descendentes.

6. Considerações finais: a reforma agrária se encerra

Segundo algumas interpretações, o gradual declínio na reforma agrária seria parte de uma “conspiração”, definida como contrarreforma agrária promovida inicialmente pelos governantes dos períodos 2003-2010 e 2011-2016 e melhor entendida no âmbito ou na esteira do desmoronamento do neodesenvolvimentismo petista (FIRMIANO; OLIVEIRA, 2018). Para os autores, a partir de 2011 tem início a redução do número de famílias assentadas, a qual já teria sido tímida nos anos anteriores, como já indicava o Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2009).

“(…) O II Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003 acabou em 2007, e o governo do Partido dos Trabalhadores não elaborou o III PNRA. Logo, desobrigou-se de fazer a reforma agrária. Na realidade, o final dos cinco anos das metas do II PNRA que eram assentar 520 mil famílias novas, e outras 650 mil deveriam ter suas posses regularizadas. Os resultados finais do II PNRA indicam que em se desagregando as 448.954 Relações de Beneficiários emitidas pelo INCRA naquele período, havia apenas 163 mil famílias referentes aos assentamentos novos (...) Assim, a política de reforma agrária do governo do PT está marcada por dois princípios: não fazê-la nas áreas de domínio do agribusiness, e fazê-la apenas nas áreas onde ela possa “ajudar” o agribusiness. Ou seja, no segundo mandato do governo LULA deu início à contra reforma agrária acoplada à expansão do agribusiness no Brasil.” (OLIVEIRA, 2009, p. 1)

Na mesma linha, Firmiano e de Oliveira (2018) argumentam que apesar dos dados do Incra sugerirem o assentamento de 133,6 mil famílias entre 2011 e 2015, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2009 -2001), desagregando os dados do INCRA e isolando a criação de novos assentamentos, afirma que foram fixadas na terra apenas 20,5 mil novas famílias em todo o período. Ademais, complementam que os programas destinados a agricultura familiar passaram a sofrer cortes e revisões de larga monta. A ponto de no final de seu primeiro mandato da

Presidente Rousseff, haver ocorrido contingenciamento de provisão de recursos do Tesouro ao BNDES, além do corte de cerca de R\$ 69,9 bilhões que seriam destinados para fins nos quais se incluía a Reforma Agrária.

Decorre dessa crítica de Firmiano e de Oliveira (2018), à qual se pode agregar também a de Alentejano (2018) um fato praticamente categórico:

“(…) 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.” (ALENTEJANO, 2018 p. 308)

Além dos autores referidos acima, há um outro grupo que também argumenta na linha de que os governos brasileiros, mesmos os dos ciclos 2003-2015/16, sempre estiveram à serviço do denominado “agronegócio” e que por isso jamais se comprometeram com uma reforma agrária “verdadeira”. É como argumentam Nakatani et al (2012):

“(…) Estes dados nos levam a pensar que a mudança na estrutura fundiária não está colocada como projeto no Governo e na sociedade brasileira a longo prazo. A opção parece ser a de “congelar” a estrutura fundiária com políticas de compensação que garantam a viabilidade das pequenas propriedades, mas que não as ampliem, ou as ampliem até o ponto em que não ameacem a preponderância absoluta da grande propriedade ligada ao agronegócio de exportação.” (Nakatani et al, 2012, p.236)

Impregnadas de subjetividade e escolhas políticas, essas críticas abstraem o que acontecia em decorrência do funcionamento das instituições no Brasil. O Tribunal de Contas da União, em abril de 2016, alguns meses antes do encerramento do Governo Dilma Rousseff, publicou acórdão indicando que, num total de 1,6 milhão de assentados, havia ocorrências de 578 mil irregularidades na base cadastral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ou seja, 36% do total. Dentre as inconformidades apuradas, o TCU chamou a atenção para o fato de existirem 363 mil assentados vivendo em municípios diferentes do local do lote, 144 mil funcionários públicos, 62 mil empresários, 38 mil falecidos e 10 mil portadores de doença física ou mental.

O TCU então estabeleceu que fosse cessada a criação de novos assentamentos e justificou a paralisação com dois motivos, um judicial e outro burocrático. O INCRA não promoveu o assentamento de novas famílias em 2017, visto que o referido Acórdão 775/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a suspensão dos processos de cadastro e seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no período de abril de 2016 a setembro de 2017.

A decisão citada foi uma medida cautelar de abril de 2016 que obrigou a autarquia a suspender a escolha de candidatos e o assentamento de beneficiários. A ação foi tomada para apurar irregularidades na lista. A revogação da medida ocorreu na data prevista e permitiu que no Governo Temer promovesse o assentamento de cerca de 10 mil famílias. (SEMAGRO, 2016; AMAZÔNIA, 2018).

Outra razão que impediu a retomada de assentamentos foi a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou os parâmetros de cadastro e seleção de famílias ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Aparentemente, o INCRA aguarda a publicação de decreto presidencial regulamentando os dispositivos da lei para retomar o ingresso de novas famílias no PNRA (AMAZÔNIA, 2018).

Um balanço do número de famílias assentadas por períodos desde que a reforma agrária foi instituída no Brasil pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4- Evolução de famílias assentadas, de assentamentos e da área dos assentamentos por períodos, 1964-2020

Indicadores	1964-1984	1994	2017	2020
Nº de famílias assentadas	115 000	350 809	972.289	1.348.484
Número de famílias que continuavam assentadas*	81 650	249 074	690.325	973.451
Nº de assentamentos	185	1.625	9.374	9.437
Área de assentamentos (ha)	13.500.000	27 200 000	87.978.041,18	87.953.588

Fonte: INCRA <http://www.incra.gov.br/pt/reforma-agraria.html>, vários anos

*Estimativas visto que esses dados não são disponibilizados pelo INCRA

Independentemente das causas que levaram ao declínio da reforma agrária, analisadas à exaustão e também desconsiderando as orientações governamentais favoráveis ou não a esta política pública, as evidências já demonstravam claramente que o número de assentados iria progressivamente cair, o que terminou por acontecer levando a que em 2019 não houvesse assentados, malgrado o cadastro para se tornar produtor rural continue a existir e que em algum momento poderá ocorrer novos assentamentos.

Entretanto, é possível sugerir que o declínio da reforma agrária seja um fenômeno multideterminado e, provavelmente, jamais o tema volte a ser prioritário, a não ser no discurso militante, seja no meio acadêmico como social. Diante dessa realidade, conviria que na esfera de governo se retome a discussão sobre o descompasso entre o desenvolvimento agrícola e a promoção do meio rural, com vista a promover políticas públicas voltadas para corrigir as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ABRA. Associação Brasileira de Reforma Agrária, Lista dos sumários das **Revistas da ABRA** (1971 a 2014) <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/revistas/lista-dos-sumarios-das-revistas-da-abra-1971-2007>. Acessado em 14 de março de 2020.

ALVES, E.; SOUZA, G.S.; ROCHA, D. P. Desigualdade nos campos na ótica do Censo Agropecuário 2006. **Revista de Política Agrícola**, 22 (2), 2013, p. 67-75.

AMAZÔNIA, notícia e informação, 2018 <https://amazonia.org.br/2018/03/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais/> Acessado em 12 de março de 2020

DAVID. M. B. A; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. **Situação social e demográfica dos beneficiários da reforma agrária: um atlas**. Brasília: Texto para Discussão, IPEA, 1998.

ALENTEJANO, P. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira. **Revista OKARA: Geografia em debate**, 12(2), 2018, p.308-325.

ALMEIDA, M. B., AMIN, M. M.; Theophilo Alves de SOUZA FILHO, T. A. Reforma Agrária e modernização da agricultura: contribuições para a avaliação da experiência brasileira. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia** 1.1, 2009, 32-50.

BARONE, L. A.; FERRANTE, V. L. S. B. Reforma agrária no Brasil do século XXI: bloqueios e ressignificações. In: DELGADO, G.C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. **Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro**, 2017 p 22-39.

BRASIL. **Reforma Agrária Compromisso de Todos**. Brasília: Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso, 1997

BRUNO, R. Guardiões da reforma agrária.: Servidores públicos e técnicos em defesa de uma reforma agrária durante a ditadura militar do Brasil. **Tempos Históricos**, 16 (2), 2012, p.71-97.

COSME, M. C. Reforma agrária no brasil do século XXI: qual reforma agrária? **Boletim DATALUTA** n. 106 outubro de 2016. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Disponível em www.fct.unesp.br/nera. Acessado em 14/03/2020.

FERREIRA, B. **Avaliação da Situação de Assentamentos da Reforma Agrária no Estado de São Paulo. Fatores de sucesso ou insucesso**. Brasília: Relatório de Pesquisa Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

FIGUEIREDO, C., & da SILVA, C. L. Política Pública e Reforma Agrária: Uma Análise dos Principais Indicadores da Política de Assentamentos Rurais. **Revista Grifos**, 29(48), 2019, p.122-146.

FIRMIANO, F. D.; de OLIVEIRA M. K. C. (2018). A reforma da contrarreforma agrária no Brasil/The reform of the agrarian counter-reform in the Brazil. **Libertas**, 18 (2), 2018, p. 33-48.

GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (1998). A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil. In: LEITE, P. S. et al (orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável** Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. p. 67-98

GRAZIANO SILVA, J. **A modernização dolorosa: Estrutura Agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1982.

_____. Políticas Não Agrícolas para o Novo Rural Brasileiro. In: **Anais da XXXVI Reunião da SOBER**, 1998, p. 117-142.

GRAZIANO DA SILVA, J. Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. In: STÉDILE, J. P.; ESTEVAM, D. **A Questão Agrária no Brasil: Debate Sobre a Situação e Perspectivas da Reforma Agrária na Década de 2000**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. p. 69-86

GRAZIANO NETO, F. (XICO). **A verdade da terra: crítica da reforma agrária distributivista**. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 1989

GRAZIANO NETO, F. (XICO). Recolocando a questão agrária. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994, p. 238-254.

GRAZIANO NETO, F. (XICO). **O carma da terra no Brasil**. São Paulo: A Girafa, 2004.

GRAZIANO NETO, F. (XICO); NAVARRO, Z. **Novo mundo rural, a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

IBGE, Censo agropecuário de 2017 <http://www.https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuário>. Acessado em 19/03/2020.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2020 <http://www.incra.gov.br/pt/reforma-agraria.html>. <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>) SIPRA. Acessado em 15/03/2020

MAIA, C. J.; FIDELES, J.; C.; MEDINA, G. Reforma agrária. In: MEDINA, G. **Agricultura Familiar em Goiás**. Goiana: Editora UFG, 2016, p. 228-347.

INCRA. Desistência e Abandonos. : <http://www.incra.gov.br/fao/11p7.htm.13k.20020>, Acesso em 18 de janeiro de 2020.

MATTEI, Lauro. Teses favoráveis e contrárias à reforma agrária brasileira no limiar do século XXI. **Revista da ABRA**, ano, v. 35, 2014, p. 93-113.

MELLO, P. F. **Evasão e rotatividade em assentamentos rurais no Rio Grande do Sul**. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MELLO, P. F. As impossibilidades da reforma agrária brasileira. **Revista de Política Agrícola**, 25(1), 2016, 108-121.

NAKATANI, P.; FALEIROS R. N.; VARGAS, N. C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012

NAVARRO, Z. Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo – o MST e a reforma agrária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 86-93, 1997.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. **Embrapa Estudos e Capacitação-Capítulo em livro científico (ALICE)**, Brasília: EMBRAPA, 2010.

NAVARRO, Z. A vida e os tempos da Questão Agrária no Brasil. In: TEIXEIRA, E. C.; MATTOS, L. B. de; LEITE, C. E. (Ed.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. Viçosa, MG: Ed. da UFV: DER, 2011, p. 85-112.

NAVARRO, Z. "Por que não houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil." In: BUAINAIM, A.; ALVES, E., SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. *O mundo rural no Brasil do século 21*. Campinas: EMBRAPA/UNICAMP, 2014, p. 695-724.

de OLIVEIRA, A. U. **Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula**. 2009.
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Agricultura brasileira: transformações recentes. Geografia do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2011.

RIBEIRO, M. M. C; NETO, J. A. F; DIAS, M. N.; FIÚZA, A. L. C. Análise das causas da evasão em assentamentos de reforma agrária no Estado do Tocantins. **Revista Extensão Rural**, DEAER/PPGExR – CCR – UFSM, Ano XVIII, nº 22, Jul – Dez de 2011, p. 103-132

SEMAGRO, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – SEMAGRO www.semagro.ms.gov.br/incra-vai-bloquear-2-mil-cadastrados-de-assentados-em-10-municipios-de-ms/ Publicado: domingo, janeiro 10, 2016 as 12:19. Acessado em 15/03/2020.

SILVA, J. G. **A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahaar, 1971

_____. **Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República**. São Paulo: Busca Vida. 1987.

_____. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003

SOCIOAMBIENTAL (www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria,2016), Acesso em 17 de março de 2020.