



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE**  
**CURSO DE LICENCIATURA EM GEOGRAFIA EAD**

**ISMAR BANDEIRA DE QUEIROZ JUNIOR**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMA AGRÁRIA:** governos Dilma e Bolsonaro e suas  
ações para a consolidação da Reforma Agrária

**MACEIÓ**

**2023**

ISMAR BANDEIRA DE QUEIROZ JUNIOR

**POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMA AGRÁRIA:** governos Dilma e Bolsonaro e suas ações para a consolidação da Reforma Agrária

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado do Curso de Licenciatura em Geografia (EaD) do Instituto de Geografia Desenvolvimento de Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para obtenção do grau de Licenciado em Geografia.

**Orientador:** Prof. ° Dr. Geraldo Inácio Martins.

MACEIÓ

2023

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

Q3p

Queiroz Junior, Ismar Bandeira de.

Políticas públicas e reforma agrária : governos Dilma e Bolsonaro e suas ações para a consolidação da reforma agrária / Ismar Bandeira de Queiroz Junior. – 2023. 30 f. : il. : color.

Orientador: Geraldo Inácio Martins.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia: Licenciatura) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 28-30.

1. Brasil. Presidente (2011-2016 : Dilma Rousseff). 2. Brasil. Presidente (2019-2022 : Bolsonaro). 3. Reforma agrária. 4. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 332.021.8(81)

## RESUMO

A pesquisa analisa as políticas públicas de reforma agrária nos governos de Dilma e Bolsonaro, avaliando também as ações empreendidas por esses governos para consolidar a reforma agrária e seus impactos na vida dos trabalhadores rurais no Brasil. Para conduzir essa pesquisa, foram empregados métodos qualitativos. A abordagem qualitativa foi empregada por meio da análise de publicações, relatórios, teses, dissertações e artigos em revistas científicas, além de consultas aos dados do DATA LUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, especialmente os relatórios dos anos 2010 a 2022. Os resultados da pesquisa indicam divergências nas abordagens adotadas pelos governos de Dilma e Bolsonaro em relação à reforma agrária. Enquanto o governo Dilma priorizou a desapropriação de terras e a implementação de assentamentos rurais para consolidar a reforma agrária, o governo Bolsonaro assumiu uma postura contrária, pois reduziu os recursos alocados para essa política e flexibilizou as regras para aquisição de terras por estrangeiros. Conclui-se que a reforma agrária desempenha um papel crucial como política pública para promover a justiça social no meio rural e garantir o direito à terra para os trabalhadores rurais. Para alcançar esses objetivos, é imperativo que os governos brasileiros, nas futuras conjunturas políticas, demonstrem um comprometimento político efetivo. Além disso, a sociedade civil e os movimentos sociais desempenham um papel vital ao continuar lutando em prol da reforma agrária e pela salvaguarda dos direitos dos trabalhadores rurais.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária. Políticas Públicas. Dilma. Bolsonaro.

## ABSTRACT

The research analyzes public agrarian reform policies in the governments of Dilma and Bolsonaro, also evaluating the actions taken by these governments to consolidate agrarian reform and its impacts on the lives of rural workers in Brazil. To conduct this research, qualitative methods were used. The qualitative approach was used through the analysis of publications, reports, theses, dissertations and articles in scientific journals, in addition to consultations with data from DATA LUTA - Database of the Fight for the Earth, especially reports from the years 2010 to 2022. Research results indicate divergences in the approaches adopted by the Dilma and Bolsonaro governments in relation to agrarian reform. While the Dilma government prioritized the expropriation of land and the implementation of rural settlements to consolidate agrarian reform, the Bolsonaro government took a contrary stance, as it reduced the resources allocated to this policy and relaxed the rules for land acquisition by foreigners. It is concluded that agrarian reform plays a crucial role as a public policy to promote social justice in rural areas and guarantee the right to land for rural workers. To achieve these objectives, it is imperative that Brazilian governments, in future political circumstances, demonstrate effective political commitment. Furthermore, civil society and social movements play a vital role in continuing to fight for agrarian reform and safeguard the rights of rural workers.

**Keywords:** Land reform. Public policy. Dilma. Bolsonaro.

## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>06</b>
<b>2. DESENVOLVIMENTO</b>	<b>08</b>
<b>2.1 Metodologia</b>	<b>08</b>
<b>2.2 Resultado e Discussão</b>	<b>08</b>
<b>2.3 Reforma agrária, políticas públicas e desenvolvimento</b>	<b>08</b>
<b>2.4 Estratégias políticas e reforma agrária: Governos Dilma e Bolsonaro</b>	<b>14</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>28</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Reforma Agrária é definida como um conjunto de ações e medidas voltadas à distribuição de terras com fins sociais e econômicos, com o objetivo de transformar terras improdutivas em terras produtivas. Porém, há um longo debate por parte de grupos da sociedade civil que lutam pela não efetivação de uma política de Reforma Agrária, de um lado, e aqueles que a defendem tal política, de outro. Isso gera conflitos entre as duas partes. Há também muito desconhecimento a respeito do assunto que, às vezes, prejudica a condução justa da divisão de terras.

No Brasil, o primeiro plano de Reforma Agrária foi criado em 1850, com o primeiro Código de Terras do Brasil que originou a Lei de Terras. Esses instrumentos normativos objetivavam a reorganização da estrutura fundiária. Com as mudanças da industrialização e da urbanização do país, em 1950, iniciou-se uma grande discussão a respeito da distribuição de terras. Em 1966, houve outra tentativa de reorganização com o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária do Brasil. (EDUCA MAIS, 2019)

A partir de então, o tema Reforma Agrária tornou-se institucional, exemplo disso é a criação, em 1970, do INCRA-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que tinha como objetivos trabalhar com a questão fundiária. Apesar dessas mudanças institucionais, na prática, a Reforma Agrária avançou pouco quando considerada pela ótica das políticas públicas analisadas nesta pesquisa, dos Governos Dilma (2011-2016) e Bolsonaro (2019-2022).

Em contrapartida, durante todo esse processo houve diversos movimentos de luta em favor da Reforma Agrária, dentre eles destacam as Ligas Camponesas no Nordeste na década de 1950; o Movimento dos Sem Terra (MST), criado em 1984, durante a Ditadura Militar. Além de vários outros movimentos localizados, por exemplo, em Minas Gerais, Goiás e Paraná. (POLITIZE, 2019)

A criação do Movimento dos Sem Terra (MST) coloca a Reforma Agrária nos debates políticos com mais ênfase. Tanto é que a Constituição de 1988, tornou lei o direito de desapropriação de propriedades particulares improdutivas para fins de Reforma Agrária. Redirecionando a função da propriedade e o direito de posse com as questões sociais e produtivas. A história continua com o MIRAD-Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária, com os programas de Reforma Agrária de Sarney, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. (Cabral, p. 52-74, 2021)

Diante desse contexto, nota-se que não há política de estado voltada à Reforma Agrária, mas uma política de governo. Isso impede a consolidação dos programas, dos investimentos, e

deixam-na aos gostos políticos-ideológicos. Há, sim, questões históricas, religiosas, políticas, entre outras motivações que refletem na questão agrária do Brasil e que se colocam como grandes obstáculos para torná-la uma política pública efetiva. É essa falta de uma política de Estado bem-definida, com estratégias econômicas, agrárias, sociais e políticas, o maior entrave.

Portanto, essa pesquisa discute o papel da Reforma Agrária no desenvolvimento econômico e social, e analisa como o tema foi tratado em termos de políticas públicas durante os governos Dilma e Bolsonaro entre 2010-2022.

Além disso, como objetivo específico relacionamos a Reforma Agrária, políticas públicas e desenvolvimento para, posteriormente, mostrar os dados dos Governos Bolsonaro e Dilma e como tais governos direcionaram ou não ações a fim de concretizá-lo como política pública.

Este estudo se justifica ao buscar compreender as falhas na política de Reforma Agrária e consequências delas para o desenvolvimento do campo brasileiro. A falta de uma reforma concreta aumenta a conflitualidade e a violência no campo, aumenta também a pobreza e a exclusão social. Com isso, pesquisar os entraves ideológicos e políticos que travam tal política é relevante, considerando que há sempre uma nebulosidade envolvendo o tema. Assim, analisamos a forma como os governos de Dilma e Bolsonaro lidaram com a Reforma Agrária a fim de evidenciar as distorções políticas e ideológicas subjacentes as políticas implementadas.

Efetivar a Reforma Agrária como política pública é uma estratégia econômica e política, mas há muitos interesses envolvidos na propriedade da terra, que dificultam um debate sério e factual sobre os efeitos positivos de uma política de Reforma Agrária. Outra justificativa importante para esta pesquisa é servir de base para futuras pesquisas científicas sobre o tema a fim de dar mais clareza e contribuir para a mudança política e cultural no que tange ao debate da Reforma Agrária.

Além desta introdução, esse texto tem um item dedicado à metodologia, e os itens Reforma Agrária, políticas públicas e desenvolvimento; Estratégias políticas e Reforma Agrária: governos Dilma e Bolsonaro; além daquele referente aos Dados sobre a Reforma Agrária nos governos Dilma e Bolsonaro, e as considerações finais.



## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Metodologia**

Quanto à metodologia, Minayo (2007, p. 44) define claramente como uma discussão epistemológica sobre o caminho do pensamento que o tema ou o objeto de investigação requer como a apresentação e justificada dos métodos, técnicas e instrumentos que devem ser utilizados para as buscas relativas à investigação.

Para o desenvolvimento desta pesquisa utilizaremos procedimentos de natureza qualitativa. A pesquisa qualitativa se deu partir da análise de publicações, relatórios, teses, dissertações, artigos publicados em revistas científicas; mas também por meio de consultas aos dados do DATA LUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, sobretudo, os relatórios dos anos 2010-2022.

Ponderamos, porém, que o Relatório DATALUTA informa os dados coletados do ano anterior ao de sua publicação, por exemplo, o Relatório de 2010 apresenta o panorama da questão agrária brasileira, números de ocupações e de famílias assentadas, etc., mas com dados de 2009. Sendo assim, como este estudo foca no recorte temporal dos governos Dilma e Jair Bolsonaro, os relatórios com maior ênfase utilizados nesta pesquisa são os de 2011, que marca o fim do governo Lula e início do governo Dilma, de 2016, que marca o fim do governo Dilma, de 2017 e 2018, que marcam o início e fim do governo Michel Temer, de 2019 que marca o início do governo Jair Bolsonaro e o de 2022 que marca o fim do governo do último presidente. Os anos em destaque servem de parâmetros comparativos para avaliar a questão da Reforma Agrária, especificamente, os números de ocupações e de famílias assentadas, no início e no final de cada governo.

Além disso, os Relatórios de gestão do INCRA também são de referências para a análise do problema. Extraímos desses relatórios os resultados obtidos com base em seu planejamento estratégico e governança.

### **2.2 Resultados e Discussão**

### **2.3 Reforma Agrária, políticas públicas e desenvolvimento**

A Reforma Agrária é definida como ações e medidas direcionadas para a distribuição de terras, atuando diretamente sobre a propriedade para tornar terras improdutíveis em agricultáveis, mas se sabe que no Brasil há muito mais por trás dessa questão como interesses políticos, partidários e até religiosos.

Nesse sentido, Ranieri (2010, p.5(grifos meus)) argumenta que o termo Reforma Agrária é:

**[...] termo utilizado para descrever distintos processos que procuram dar acesso à posse da terra e aos meios de produção para os trabalhadores rurais que não a possuem ou possuem apenas em pequena quantidade.** Apesar de a Reforma Agrária ser um programa executado no campo, seu impacto na sociedade, política e economia, extrapola essas fronteiras, atingindo a nação como um todo.

Ao analisar a citação, podemos chegar a duas conclusões importantes. A primeira delas é que a Reforma Agrária possui uma relação direta com a questão da função social da terra, que consiste em utilizar o solo de maneira econômica em benefício da sociedade, distribuindo de forma igualitária os recursos para garantir o bem-estar da população, conforme defendido por Araújo (1999). É importante destacar que a função social da terra está vinculada a fatores como o uso eficiente do solo para que ele mantenha seu potencial de produtividade, atendendo tanto ao proprietário quanto à sociedade em geral, principalmente quando se trata de questões da segurança alimentar.

Já a segunda conclusão diz respeito aos efeitos da Reforma Agrária, reforçando a importância dessa política. A principal função dessa política é redistribuir a terra de forma justa, sobretudo, por meio do desmembramento dos latifúndios, que se caracterizam pela concentração de terras e influenciam na desigualdade social. Isso ocorre porque a única função desses latifúndios é servir ao enriquecimento de grupos privilegiados por meio da especulação, o que vai contra a função social da terra. Portanto, a Reforma Agrária se apresenta como uma medida efetiva para promover a justiça social e o desenvolvimento econômico sustentável.

A Reforma Agrária é uma política de extrema necessidade, uma vez que seus efeitos se estendem desde a distribuição de terras para agricultores que dependem da agricultura e da pecuária para sua subsistência até a maior diversificação da produção agrícola, o que pode gerar novas relações de trabalho. Desse modo, uma distribuição mais justa de terras ajuda a combater a fome e a pobreza, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88: art. 3º, III), por meio da produção de alimentos. Além disso, ela contribui para reduzir o êxodo rural, o que, por sua vez, impulsiona o desenvolvimento econômico do país.

A Reforma Agrária, portanto, impõe-se contra a estrutura fundiária concentrada. Por isso, os conflitos existem conflitos tão sérios e debates tão enviesados quando tema é colocado em pauta. Nesse sentido, complementar Martins (1999, p.101), explica que:

Estamos em face de um processo histórico em que claramente interesses contraditórios se combinam e forças contrárias se empenham numa certa mesma direção básica. **Não só grupos populares estão querendo, mais do que uma Reforma Agrária. Querem uma revisão do direito de propriedade ao contestarem na prática a sua legitimidade.** Também o Estado, e mesmo setores das elites (como os intelectuais, a classe média, setores das forças armadas, as igrejas) estão empenhados nessa revisão ainda que de diferentes modos, mesmo que se desentendam em relação àquilo em que de fato pensam da mesma maneira. A questão agrária hoje é um conjunto de pontas desatadas desse longo e inacabado processo histórico.

Como se depreende da citação acima, os interesses contraditórios em relação à propriedade e função social da terra envolvem um número significativo de setores da sociedade. Essa situação é resultado de transformações que ocorreram ao longo do tempo, quando o conceito de propriedade e função social sofreram modificações por meio da legislação vigente em determinados períodos. Nesse sentido, Gonçalves (2019) destaca que:

No direito romano, a propriedade tinha caráter individualista. Na Idade Média, passou por uma fase peculiar, com dualidade de sujeitos (o dono e o que explorava economicamente o imóvel, pagando ao primeiro pelo seu uso). Havia todo um sistema hereditário para garantir que o domínio permanecesse numa dada família de tal forma que esta não perdesse o seu poder no contexto do sistema político. (Gonçalves, 2019, p.221).

Portanto, o interesse em manter o domínio de uma propriedade é antigo, e, notadamente, os latifúndios são frutos de tal concepção, que a um olhar refinado, também era sinônimo de poder dentro de um sistema político.

Além disso, a Revolução Francesa serviu de fomento para trazer à tona o conceito de propriedade com caráter individualista. Nesse sentido, Marés (2003, p. 18) comenta que após a Revolução Francesa, a propriedade assumiu feição marcadamente individualista. [...]. Em contrapartida, Portugal, que possui forte influência no Direito Brasileiro, inaugura uma nova concepção de direito à propriedade tendo como requisito o cultivo, ou seja, a propriedade está ligada ao uso da terra e a sua produtividade (Marés, 2003). Porém, tais ideias só chegaram a estrutura jurídica brasileira dois séculos depois.

Em consequência desse atraso histórico, sempre houve lutas violentas em torno da propriedade da terra. Martins (1999) relembra fatos históricos importantes como os confrontos sangrentos e as tensões, que tinha em seu bojo, de um lado, a igreja católica, a Guerra de

Canudos, as Ligas Camponesas e os movimentos messiânicos em Minas Gerais e Goiás; do outro lado, o estado brasileiro e o latifúndio. Assim, no decorrer da história, a questão da Reforma Agrária tomou rumos contraditórios e violento; é um tabu histórico.

Recentemente, temas como interesses políticos, corrupção, falta demarcação terras indígenas, fraudes na distribuição de lotes, o abandono, avanço da propriedade privada nas terras indígenas, expansão do gado, são alguns dos motivos que impactaram a política a Reforma Agrária. Outro fator, por exemplo, entregar a terra para pessoas que não sabem cultivar sem devida assistência técnica, ou não possuem dinheiro para investimentos em maquinário, moradia e alimentação, leva ao abandono da terra conquistada. O despreparo das famílias, e a crença de que Reforma Agrária resume-se a distribuição de terras, tornam-se também impeditivos políticos e econômicos.

É fato que o agronegócio sempre obteve vantagens na matriz econômica brasileira, que se concentra na grande propriedade e exportação de commodities. Além disso, não podemos esquecer o aparato fiscal e financeiro por trás dessa estratégia. Os dados apresentados pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017, indicam que 77,8% dos estabelecimentos rurais no Brasil, ou seja, 3,9 milhões de propriedades, dedicam-se à agricultura familiar e empregam mais de 10 milhões de pessoas, o que representa 67% das pessoas ocupadas no campo. No entanto, os dados de 2020 sobre a distribuição de crédito à agricultura e pecuária mostram que quase metade (cerca de 49%) de todo o crédito de custeio destinou-se à produção de soja, enquanto a produção de feijão recebeu apenas 1% dos créditos (Menezes, 2021).

Nesse sentido, é evidente a influência política e econômica do agronegócio, e qualquer tentativa de Reforma Agrária transforma-se no discurso de que estão retirando terra de quem produz. É fato que o agronegócio produz, mas *comodities* destinadas à exportação; é fato que conta com pessoas especializadas, investimento em tecnologia e gera empregos, mas há uma ampla estrutura estatal por trás desse processo subsidiando-o. Nesse sentido, o discurso da eficiência produtiva é mais uma escamoteação do que um fato. Esse mesmo discurso torna-se justificativa para o avanço sobre as áreas de proteção ambiental e terras indígenas.

Além disso, é preciso considerar que a Reforma Agrária e a agricultura familiar estão intimamente relacionadas. A EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2020) divulgou um conjunto de dados que ilustram essa questão. Quando se excluem da cesta básica a soja, o milho, o trigo e o açúcar, a agricultura familiar é responsável por 30% da alimentação do brasileiro. No caso dos produtos hortícolas e de algumas espécies frutíferas, como o morango, a participação da agricultura familiar gira em torno de 81,2%, e no caso da

uva, tanto para vinho quanto para suco, a participação é de 79,3%. Quanto à produção da pecuária, 31% do número de cabeças de bovinos, 45,5% das aves, 51,4% dos suínos e 70,2% dos caprinos pertencem à agricultura familiar. Além disso, a agricultura familiar é responsável por 64,2% da produção de leite consumido nos lares dos brasileiros (Embrapa, 2020, online).

Por isso, a importância da Reforma Agrária, pois ela é um meio de fortalecer a agricultura familiar. Por isso, ela é mais do que apenas acesso à terra, trata-se uma questão econômica e política. É preciso fortalecer outros modelos de produção que garantam a produção de alimentos, mas também a geração de emprego e oportunidades de trabalho, moradia e qualidade de vida no campo. O acesso à terra é o principal meio para concretizar tais ações, mas insuficiente se não houver outras políticas de natureza econômica, de saúde pública e bem-estar, de educação.

Nesse sentido, Martins (1999, p. 109) argumenta que:

A Reforma Agrária é um tema político que se propõe em termos qualitativos e não em termos quantitativos. Não é o número de desapropriações ou o número de assentamentos em terras desapropriadas ou compradas que definem o perfil da Reforma Agrária brasileira, sua justeza ou não. O essencial é que haja um setor ponderável da sociedade reivindicando a ampliação do lugar da agricultura familiar no sistema econômico e que **em parte essa agricultura familiar esteja nas mãos de pessoas que se ressocializaram na luta pela Reforma Agrária e nela se politizaram. É o que assegura no campo e no interior a diversificação das oportunidades de trabalho e a modernização não só econômica, como também das mentalidades e das relações sociais.** Mesmo que a referência ideológica seja equivocada e insubsistente, posta além da realidade histórica de quem luta pela reforma ou é por ela alcançado. É uma descabida perda de tempo essa querela sobre números que, tanto num lado como no outro, representam algo diverso do que está sendo discutido.

A partir da citação acima, pode-se inferir que a relação entre Reforma Agrária e agricultura familiar. Quando se percebe essa relação, conclui-se que a Reforma Agrária também busca levar qualidade de vida para as pessoas que vivem no campo, seja por meio da produção de alimentos para a subsistência, geração de empregos ou comercialização da produção. Esse desenvolvimento do campo pode levar à diminuição da migração campo-cidade, equilibrando as questões sociais e econômicas. Portanto, compreender a Reforma Agrária para além da desapropriação de terras e redistribuição é fundamental para um debate mais aprofundado sobre o tema. A Reforma Agrária tem em sua essência um conjunto de políticas agrárias e sociais, econômicas em políticas, que juntas contemplam os agricultores à margem das políticas estatais, que, em geral, trabalham com a agricultura e pecuária familiar.

Para se fazer uma Reforma Agrária não basta apenas dividir terras e simplesmente entregar a terra as famílias. Fatores estruturais e históricos, tais como a falta de infraestrutura,

créditos e assistência técnica, também devem ser enfrentados. Além da necessidade de recursos para modernização dos meios de produção e aumento da produtividade. Existem também os problemas estruturais constantemente denunciados, como a precariedade do orçamento público e da estrutura do INCRA, a falta de atualização dos índices de produtividade, o caráter subsidiário da política pública de direito à terra em relação às demais políticas de desenvolvimento. Estes são uns dos muitos problemas que a reforma agrária enfrenta em nosso país. Por isso, a necessidade de uma política pública concreta.

Políticas públicas referem-se a um projeto de vida em sociedade, bem como, a um projeto de estado e de governo (Figueredo; Silva, 2020). As políticas públicas dizem respeito às escolhas que os governos podem ou não tomar (quadro 1). Quando essas escolhas são eivadas ideologicamente, as consequências é o atraso ou inclusão dos objetivos almejados, tal como na Reforma Agrária. Com isso, tantos os objetivos sociais e econômicos, enfim, todos os impactos que a Reforma Agrária pode produzir, perdem-se diante dos interesses e impasses políticos.

**Quadro 1 – Processo da política pública**

<b>Processo político</b>	<b>Descrição genérica da etapa</b>	<b>Participantes</b>
Identificação do problema	Identificação dos problemas políticos por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental que inviabiliza a reforma agrária.	Identificar instituições formais e informais (responsáveis por identificar o problema por pressões sociais, econômicas, políticas, ambientais e ou culturais)
Agenda dos agentes	Atenção da mídia e dos órgãos públicos oficiais sobre problemas públicos específicos da reforma agrária para definir o que será decidido	Identificação de instituições formais e informais responsáveis pela discussão do problema e responsáveis por apresentar demandas ao governo
Formação de políticas	Desenvolvimento de propostas e políticas de interesse dos grupos envolvidos para a reforma agrária	Compartilhamento das responsabilidades por instituições formais, informais e governo. E a depender da demanda será responsabilidade do governo em consolidar as informações
Legitimação da política	Definição da ação e política para a reforma agrária como sendo oficial, tomando-a lei	Responsabilidade do governo que garantira a legitimidade da política
Implementação de políticas	Implementação da política através da contemplação das ações, incluindo seu custeio dentro dos gastos público, para regulação das atividades fins	Governo e instituições terão responsabilidades compartilhadas, mais coordenada pelo governo.
Avaliação de políticas	Avaliação continuada das políticas públicas para a reforma agrária, em termos de processo quanto de resultados	Governos e instituições compartilharam as responsabilidades quanto a implantação e resultados das ações para implantação das políticas públicas para a reforma agrária. Tendo nas instituições a responsabilidade por auditoria dos resultados, como grupo de pressão para melhoria das ações com o intuito de não permitir que os objetivos inerentes da políticas se desvirtuem

Fonte: Silva (2011, p.23, apud FIGUEREDO e SILVA, 2020, p.125)

O Quadro 1 traz detalhadamente todo o caminho que as políticas públicas percorrem para concretizar-se. Porém, às vezes, não acontece dessa forma porque outros interesses se colocam como obstáculos. Cabral (2019) afirma que a Reforma Agrária é uma política pública em que há omissão do Estado. Isso se deve às questões ideológicas ou à intenção de deixar como está, isto é, perpetuar a concentração de terras e o latifúndio improdutivo. Mais do que

isso, a falta da Reforma Agrária enquanto política pública coloca-se como ações que fortaleçam a propriedade da terra, por exemplo, os incentivos bilionários ao agronegócio.

Não é possível pensar na Reforma Agrária sem considerar o MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que atua no campo brasileiro desde o final do século XX. O MST é um movimento social organizado que tem como função fiscalizar, denunciar e ocupar as terras improdutivas ou mantidas para especulação imobiliária. Com um caráter nacional, sua força organizada e massiva se estendeu por todo o território brasileiro, tornando-se parte do processo de luta pelo acesso à terra. O MST surgiu diante do não cumprimento, pelo Estado, da lei que garantia a Reforma Agrária. Por essa razão, seu intuito era fazer valer a Constituição, que previa o direito à propriedade desde que ela cumprisse sua função social. O MST é um movimento de pressão política, mas também um movimento de luta por direitos como ampla capilaridade.

Ainda nesse contexto, o MST, ao longo dos processos de luta, adotou vários lemas que expressavam seus ideais, como Terra para quem nela trabalha em 1979/1983 e Terra não se ganha, terra se conquista em 1984. Durante o governo Sarney, os lemas foram “Sem Reforma Agrária não há democracia e Reforma Agrária Já”. Quando as reivindicações não tiveram efeito político e a violência no campo aumentou, especialmente na Amazônia e no Nordeste, os lemas mudaram para Ocupação é a única solução em 1986, “Enquanto o latifúndio quer guerra, nós queremos terra” em 1986/87 e “Reforma Agrária: na lei ou na marra” em 1988. Seguindo a mesma linha, o lema “Ocupar, resistir, produzir” foi adotado em 1989. Já nos anos 2000, o lema passou a ser “Reforma Agrária: por um Brasil sem latifúndio”.

Portanto, esses lemas refletem todo o processo histórico de luta pela transformação de terras improdutivas em terras com função social, um hiato constitucional que persiste há anos sem ser efetivamente cumprido. Eles refletem também a longa e lenta história das políticas de Reforma Agrária no Brasil.

## **2.4 Estratégias políticas e Reforma Agrária: governos Dilma e Bolsonaro**

Com a redemocratização no final da década de 1980, a Reforma Agrária finalmente se tornou uma preocupação dos governos brasileiros. Isso não quer dizer que o problema tenha sido resolvido, mas sim que se começou a desenhar uma política de assentamento e Reforma Agrária. Cada governo adotou uma postura diferente em relação ao tema; por exemplo, Collor

e Fernando Henrique Cardoso deram mais ênfase à Reforma Agrária de mercado, enquanto Lula e Dilma trataram-na como uma política de desenvolvimento.

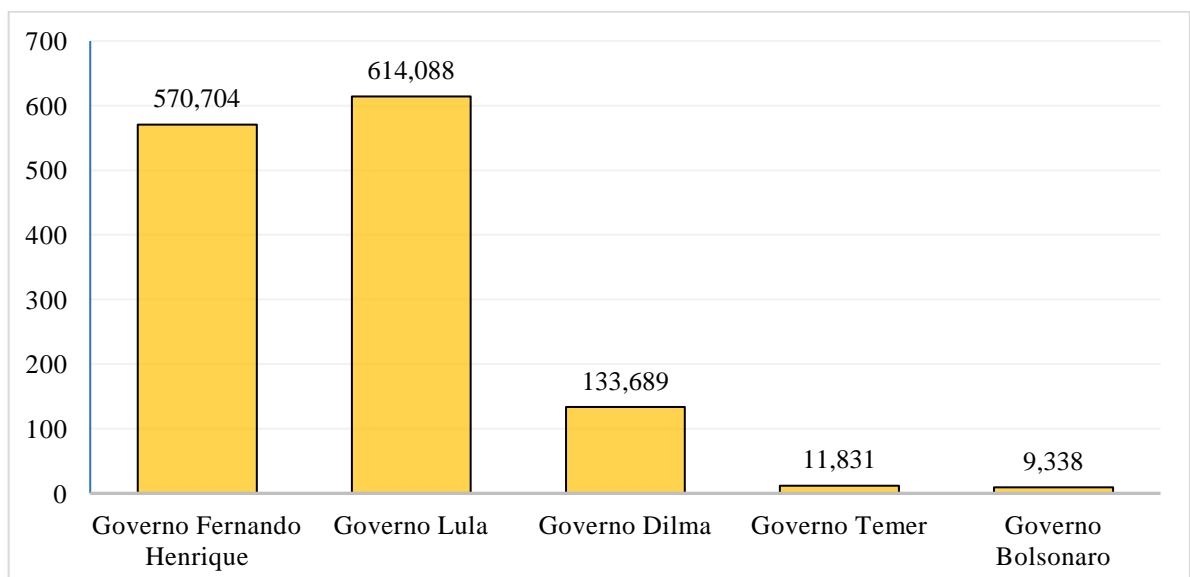
Apesar dos vieses ideológicos, os números da Reforma Agrária são bons indicadores dessas mudanças estruturais. Por exemplo, entre 1995 e 2010, período dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, foram assentadas 1.154.784 famílias, e mais 68 milhões de hectares de terras foram incorporados ao PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária (INCRA, 2020).

A partir de 2010, porém, houve uma inflexão relevante nos números relativos à Reforma Agrária. Os dados do governo Dilma refletem parte dessa inflexão. Eles se tornam mais evidentes quando se analisa os governos Temer e, sobretudo, o período do governo Bolsonaro. A fim de compreender tais mudanças e, principalmente, comparar o período em que se inicia tal inflexão e os dados mais recentes, isto é, o período de 2018 a 2022, analisamos quatro conjuntos de dados: 1) números de famílias assentadas; 2) número de assentamentos criados; 3) áreas incorporadas ao PNRA; e 4) total de investimentos nas políticas de Reforma Agrária.

Analisamos especificamente os dados dos governos Dilma (2011-2015) e Bolsonaro (2018-2022). No entanto, utilizamos dados de outros governos, sobretudo, a fim de enfatizar o retraimento dos números relativos à Reforma Agrária. Em geral, os números vêm em uma crescente a partir de 1995, atingindo maiores níveis entre 2003 e 2010, mas decrescem entre 2011 e 2015. No entanto, essa inflexão ganha escala entre os anos de 2017 e 2022.

A fim de subsidiar tais afirmações, o gráfico 1 reflete os números de famílias assentadas entre os anos de 1995 e 2022.

**Gráfico 1: Número de famílias assentadas em projeto de Reforma Agrária - 1995-2022.**



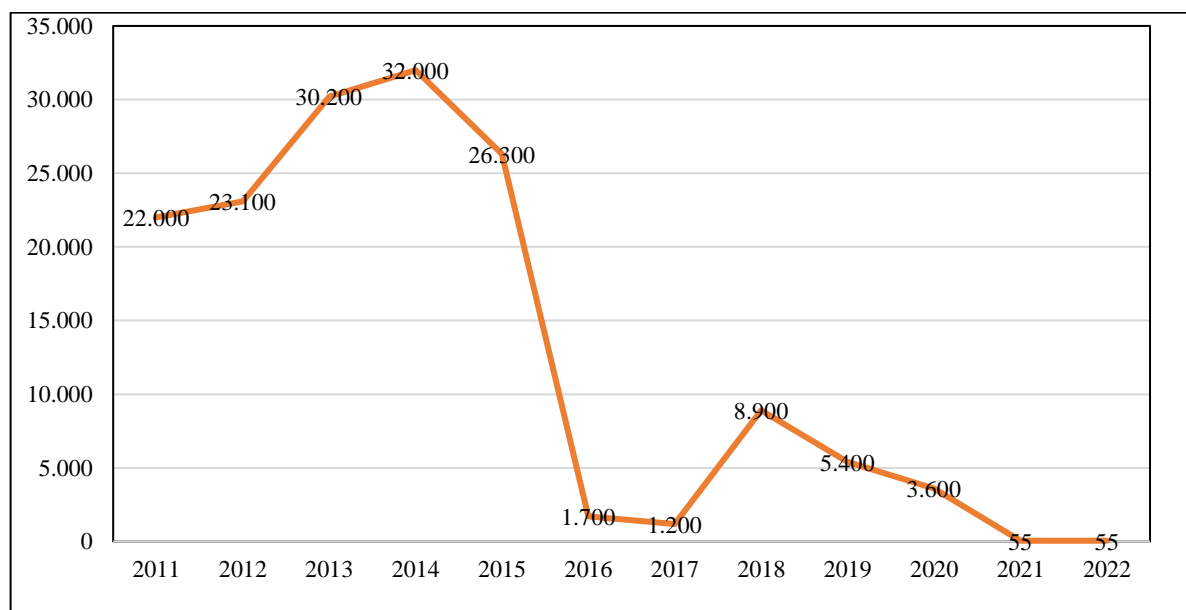


Fonte: INCRA (2021).  
Org. Queiroz Jr. (2023).

No gráfico 1, os dados estão agregados por governos, mas a intenção dele é demonstrar o número total de famílias assentadas. Nesse caso, o ápice ocorreu durante o governo Lula, com 614.088 famílias assentadas, enquanto os piores dados foram registrados durante o governo Bolsonaro, com apenas 9.228 famílias assentadas. Os dados agregados criam uma complicação, uma vez que Lula governou por 8 anos, Dilma durante 5 anos e Bolsonaro esteve no governo por 4 anos.

No entanto, quando analisamos os dados sequencialmente, isto é, o número de famílias assentadas por ano, a disparidade torna-se mais latente. No gráfico 2, representamos os dados de famílias assentadas entre 2010 e 2022 a fim de demonstrar a inflexão do acesso à terra.

**Gráfico 2:** Número de famílias assentadas entre 2010-2022.



Fonte: INCRA (2021).  
Org. Queiroz Jr. (2023).

Ao analisar o gráfico 1 e 2 conjuntamente, é possível observar que o governo Lula registrou sua maior conquista em relação ao número de famílias assentadas, atingindo cerca de 136,4 (x1000) famílias. Por outro lado, o governo Bolsonaro teve seu pior desempenho, com a menor quantidade de famílias assentadas, apenas 3,6 (x1000) famílias. Esses dados evidenciam o tratamento inadequado dado à questão da Reforma Agrária, um problema de desigualdade social que deveria ser minimizado ao longo do tempo, independentemente do governo que

estivesse no poder. No entanto, a questão parece ter perdido importância desde o governo Dilma, com um decréscimo acentuado até o governo de Jair Bolsonaro.

Desse modo, pode-se observar, através do gráfico 2, que durante o governo Dilma (2011-2015), o número de famílias assentadas aumentou de 22.000 em 2011 para 32.000 em 2014, o que representa um aumento de 10.000 famílias assentadas, ou cerca de 45%. Entretanto, no período compreendido entre 2014 e 2015, houve uma queda acentuada no número de famílias assentadas, caindo de 32.000 para 1.700, ou seja, uma diminuição de 30.300 famílias, o que corresponde a uma queda percentual de aproximadamente 95%. Ainda no gráfico 2, é possível observar que durante o recorte temporal de 2016 a 2018, no governo Temer, houve uma queda no número de famílias assentadas, de 1.700 para 1.200, representando uma diminuição de 500 famílias. Entretanto, entre 2017 e 2018, esse número teve um aumento significativo de 641%, passando de 1.200 para 8.900 famílias assentadas.

Já no primeiro ano de governo de Bolsonaro, houve um declínio de quase 40% no número de famílias assentadas, seguido por uma diminuição abrupta nos anos subsequentes, resultando em um total de zero famílias assentadas.

Portanto, ao analisar o gráfico e refletir sobre os dados apresentados, considerando a conjuntura governamental dos governos Dilma e Bolsonaro, é possível notar que a diminuição do número de famílias assentadas durante o governo Dilma foi causada por uma combinação de fatores econômicos, políticos e sociais.

Esses números do Governo Dilma têm explicações econômicas e políticas. Por exemplo, durante os primeiros anos do governo Dilma, a favelização rural foi um tema recorrente e houve preocupação em qualificar os assentamentos em vez de abrir novas áreas de ocupação. Na época, os portais de notícias informaram que “Dilma quer Reforma Agrária sem 'favelização rural”, diz ministro (Portal Terra, 2011); “Dilma quer requalificação da Reforma Agrária para evitar processo de favelização rural, diz Gilberto Carvalho”(Canal Rural, 2011); e “A liberação do crédito suplementar de R\$ 400 milhões para a Reforma Agrária deverá ser acompanhada de uma ‘requalificação’ do processo de desapropriação de terras e assentamento de famílias sem-terra”(Jornal Grande Bahia, 2011, online).

O processo de favelização rural ocorre principalmente quando o acesso à terra não é acompanhado por políticas econômicas, agrárias, sociais e econômicas. Por isso, em vez de aumentar as desapropriações e criar novos assentamentos, o governo Dilma concentrou-se na questão do desenvolvimento dos assentamentos por meio do programa Terra forte cujo investimento inicial foi de R\$ 600 milhões para a industrialização dos assentamentos da Reforma Agrária (Governo Federal, 2013).

Mas, um dos principais fatores que afetaram nos números da Reforma Agrária foi a crise econômica que o Brasil enfrentou durante o governo Dilma, que reduziu o orçamento destinado à Reforma Agrária e dificultou a aquisição de terras para assentamentos, bem como a realização de obras de infraestrutura necessárias para o desenvolvimento desses assentamentos.

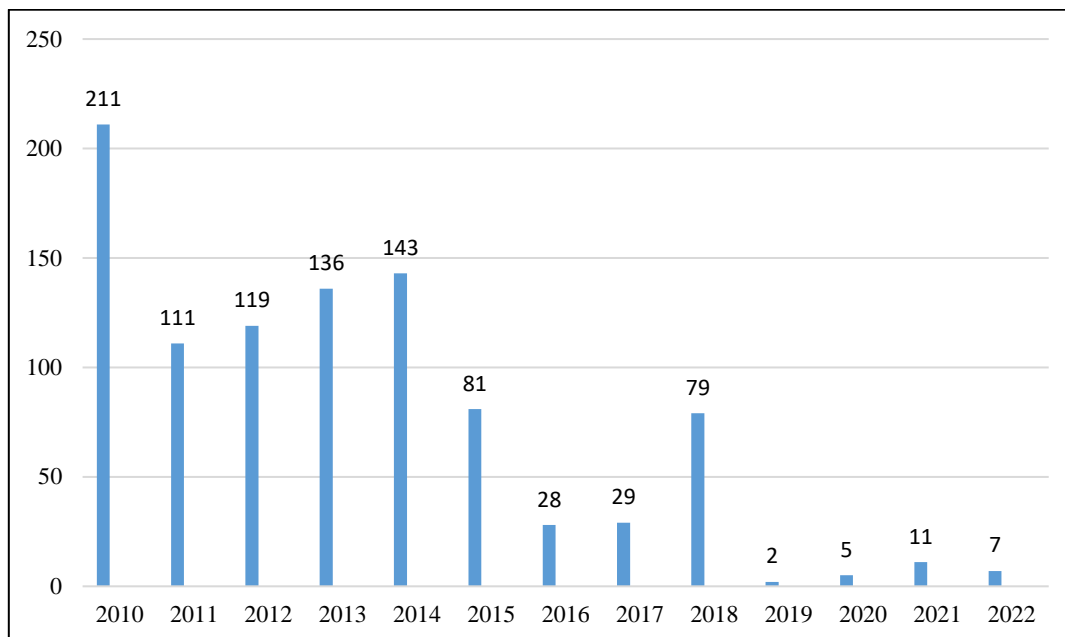
Além disso, durante o governo Dilma, houve forte oposição de setores conservadores do Congresso Nacional, que dificultaram a aprovação de projetos de Reforma Agrária e a implementação de políticas públicas para a promoção da agricultura familiar.

Outro fator que contribuiu para a diminuição do número de famílias assentadas foi o aumento da violência no campo. O Brasil é um dos países mais perigosos para os trabalhadores rurais e líderes de movimentos sociais. A violência e as ameaças de morte contra os líderes dos movimentos sociais podem ter desencorajado muitas pessoas a se engajarem na luta pela Reforma Agrária.

Cabe destacar que, por fim, que quando o PT - Partido dos Trabalhadores assumiu o poder, em 2003, houve expectativa de grandes mudanças em relação às políticas públicas voltadas à Reforma Agrária. No entanto, os interesses do grande capital sempre dominaram essa área. Durante o governo de Dilma Rousseff, as ações para a criação de novos assentamentos diminuíram e houve enxugamento das políticas relacionadas ao desenvolvimento agrário em detrimento dos interesses neoliberais. Nesse sentido, Henig (2018, p. 345) concluiu que o governo da ex-Presidenta Dilma Rousseff teve inexpressiva participação da distribuição de terras, reforçando ainda mais o desastre de seu governo no que tange as questões agrárias.

Já no governo Bolsonaro, desde a posse em 2019, observa-se uma diminuição significativa no número de famílias assentadas em áreas rurais pelo governo federal. Isso se deve principalmente às mudanças na política agrária implementadas pelo governo, que tem enfatizado a abertura de novas áreas para o agronegócio e reduzido a ênfase na Reforma Agrária. Uma das principais mudanças foi a transferência do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do Ministério da Agricultura para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que está alinhado aos interesses do agronegócio.

Os números de assentamentos rurais criados entre 2010 – 2022 também revelam a tendência de retraimento, conforme o gráfico 3.

**Gráfico 3: Brasil – Número de assentamentos rurais criados e reconhecidos – 2010-2022**

Fonte: INCRA/DATALUTA (2019, apud FERNANDES et al. 2020, p.344).  
Org.: Queiroz Jr (2023)

De acordo com o gráfico 3, é possível observar uma alternância positiva nos números de assentamentos criados entre 2011 e 2014. O número de assentamentos saltou de 111 para 143, mas houve uma queda de 48% em relação ao último ano do governo Lula, ou seja, de 211 para 111 novos assentamentos. A partir de 2015, nota-se uma inflexão mais acentuada, com a criação de apenas 81 assentamentos, e um número ainda menor em 2019, com apenas 2 criados. Analisando os dados agregados, durante o governo Dilma foram criados 590 novos assentamentos, enquanto durante o governo Bolsonaro foram criados apenas 19 (2 em 2019, 5 em 2020, 11 em 2021 e 1 em 2022), o que representa uma queda de 3.022% na criação de novos assentamentos em comparação com o governo anterior.

É incontestável que a Reforma Agrária perdeu força durante a década de 2010, o que confirma que a questão agrária não está sendo priorizada nas decisões políticas mais importantes dos governos. Nesse sentido, Fernandes *et al.* (2020, p.358) ainda constata que:

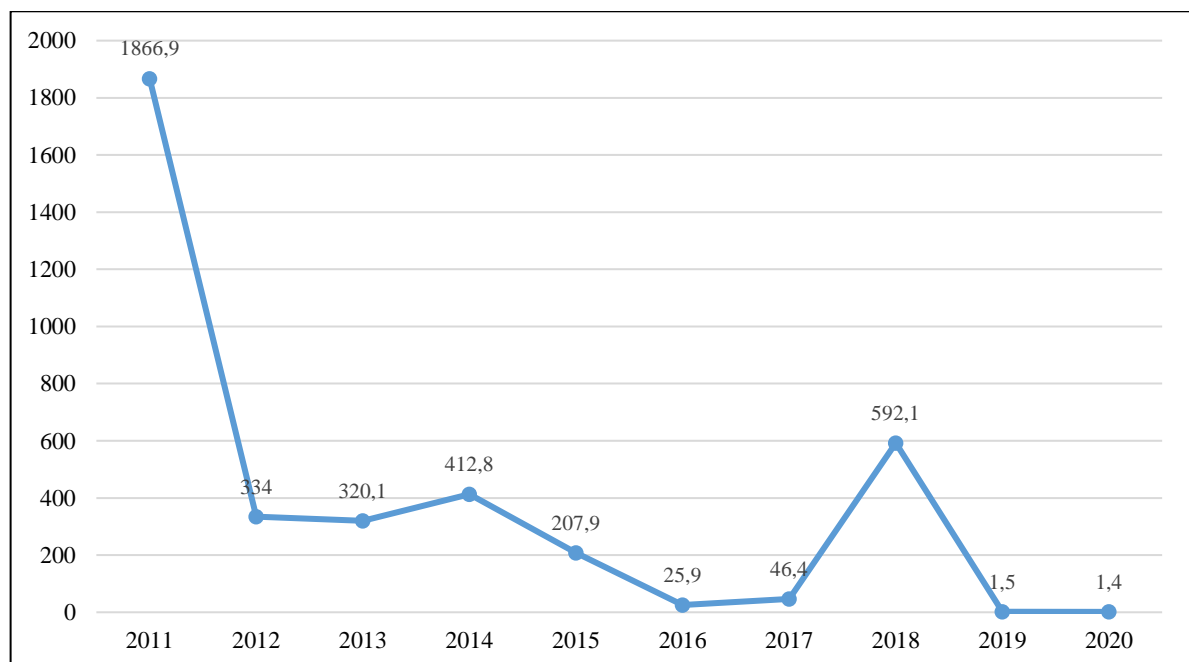
A Reforma Agrária e de abandono dos programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, fruto de décadas de luta de milhares de famílias sem-terra, agora estão paralisados e praticamente inexistentes, juntamente com as demarcações de terras indígenas e quilombolas.

Bragon (2020) complementa que, em 2019, o governo Bolsonaro paralisou a identificação e desapropriação, bem como, as identificações e delimitações das terras quilombolas. Como resultado, no final do primeiro ano de governo, havia apenas 66 planos de assentamentos no papel, mas não havia nenhuma família nos locais indicados. Além disso, o INCRA passou a ser gerido pelo Ministério da Agricultura, sob o controle de ruralistas que, historicamente, são contrários a qualquer política de Reforma Agrária. Quanto ao governo Bolsonaro, Fernandes *et al.* (2020, p.343) afirmam que:

No ano de 2019 a Reforma Agrária **sofreu a maior retração da história**, desde 1985, quando foram criados apenas 3 assentamentos. **Em 2019 nenhum assentamento foi criado e nenhuma propriedade foi desapropriada para fins de Reforma Agrária.** O governo Bolsonaro reconheceu apenas dois territórios quilombolas, que já tinham suas áreas delimitadas em anos anteriores como áreas do Programa Nacional de Reforma Agrária: a comunidade quilombola Povoado Forte, nos municípios de Nossa Senhora das Dores e Cumbe, estado de Sergipe (delimitado em 2017) e o Quilombo Invernada Paiol de Telha-Fundão, no município de Guarapuava, estado do Paraná (delimitado em 2014).

Quando observamos os números referentes às terras incorporadas ao PNRA tais afirmações se comprovam. No gráfico 4, é possível observar que em 2010 mais de 1,8 milhões de hectares transformaram em assentamentos, mas em 2020 esses números caíram para pouco mais de 1,4 mil hectares.

**Gráfico 4 – Terras incorporadas a Reforma Agrária – (x1000ha)**



Fonte: GHIRALDELLI, Gabriela (2022).

Org.: Queiroz Jr (2023)

Além disso, a leitura do Gráfico 4 demonstra que houve um decréscimo da área incorporada ao PNRA nos anos de 2011 a 2016, durante o governo da presidente Dilma, que era de 1866,6 (x1000 ha) e passou a ser de 25,8 (x1000 ha), representando uma redução de cerca de 98%. Durante o breve governo de Michel Temer, de 2016 a 2018, houve um crescimento considerável da área incorporada ao PNRA, com um aumento de cerca de 1.176%. No entanto, o menor número registrado foi durante o governo de Jair Bolsonaro, principalmente nos anos de 2019 e 2020, com 1,5 (x1000 ha) e 1,4 (x1000 ha), respectivamente, apresentando uma redução de cerca de 100%.

Entre 2019 e 2020, o número de famílias assentadas diminuiu para 9.228 sem nenhum decreto de desapropriação. De acordo com dados divulgados pela CNN em 2022, durante o governo Bolsonaro, houve a menor área incorporada para fins de Reforma Agrária, totalizando apenas 2,8 mil hectares. Segundo Alentejano (2020), Bolsonaro cumpriu sua promessa de priorizar o agronegócio, ir contra os movimentos sociais do campo e estimular a violência contra o MST, quilombolas e indígenas.

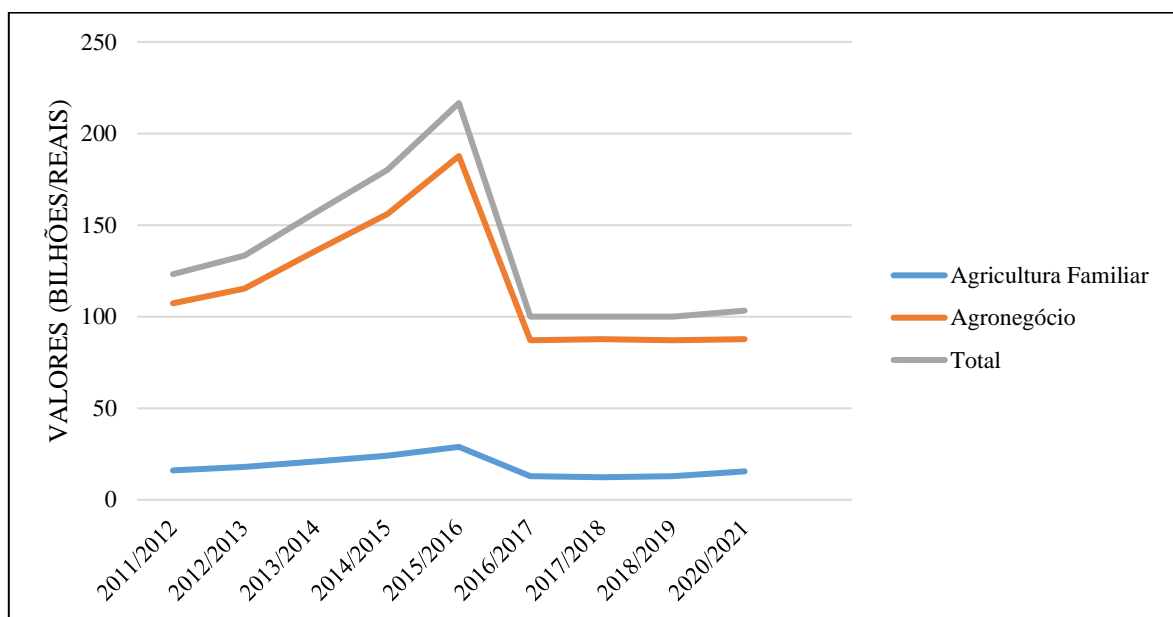
Além disso, Bolsonaro tomou medidas ainda mais desastrosas do que os governos anteriores, como extinguir órgãos, realizar exonerações em massa e unir o Ministério do Desenvolvimento Agrário a outros ministérios. Também foram cortadas verbas de programas importantes, incluindo o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos, a Assistência Técnica e Extensão Rural e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), como apontado por Fernandes (2020). Um dos exemplos dos retrocessos da gestão Bolsonaro é a implementação de drásticos cortes orçamentários em todas as pastas, inclusive em tempos de pandemia. O INCRA, o IBAMA, o ICMBio e diversas instituições de pesquisa sofreram cortes que são cruciais para a formulação de políticas públicas no país. Além disso, o desmonte do INPE e do IBGE teve impacto direto na flexibilização das políticas de controle do desmatamento. Segundo Furtado (2021), a militarização desses órgãos passou a ser uma realidade com o objetivo de promover o avanço radical do agro extrativismo.

De acordo com Alentejano (2020), os governos anteriores sempre buscavam controlar, agregar e dialogar com os povos originários, indígenas, quilombolas e movimentos sociais em relação à Reforma Agrária. No entanto, Jair Bolsonaro adotou uma postura contrária, marginalizando e incentivando o enfrentamento. Portanto, o governo Bolsonaro representa um retrocesso em relação às poucas conquistas referentes à Reforma Agrária.

Os dados referentes ao ano de 2019 mostram que este foi o pior ano da história da Reforma Agrária no Brasil durante o governo Bolsonaro. Em comparação com governos

anteriores, incluindo aqueles que tiveram baixos índices de Reforma Agrária, como Sarney, Itamar e Fernando Collor, fica evidente a ausência de uma política efetiva de Reforma Agrária no atual governo. Além dos dados específicos da Reforma Agrária, é importante analisar os dados globais das políticas e recursos destinados ao campo durante o governo Dilma. O Gráfico 5 reproduz a distribuição de recursos para o para agricultura familiar e agronegócio entre os anos de 2011 e 2015 (período da presidência de Dilma).

**Gráfico 05 – Distribuição dos recursos para o crédito agropecuário no governo Dilma e Bolsonaro (2011-2022)) (Bilhões R\$)**



Fonte: Cattelan, Moraes e Rossoni (2020, p.155).  
Org.: Queiroz Jr (2023).

O gráfico 5 demonstra que desde o governo Dilma até o governo Bolsonaro os recursos destinados a agricultura familiar sempre estiveram em patamar muito inferior, se comparado ao agronegócio, uma diferença de cerca de 87%, aproximadamente. Destaca-se, no entanto, uma diminuição ainda mais progressiva no governo Bolsonaro.

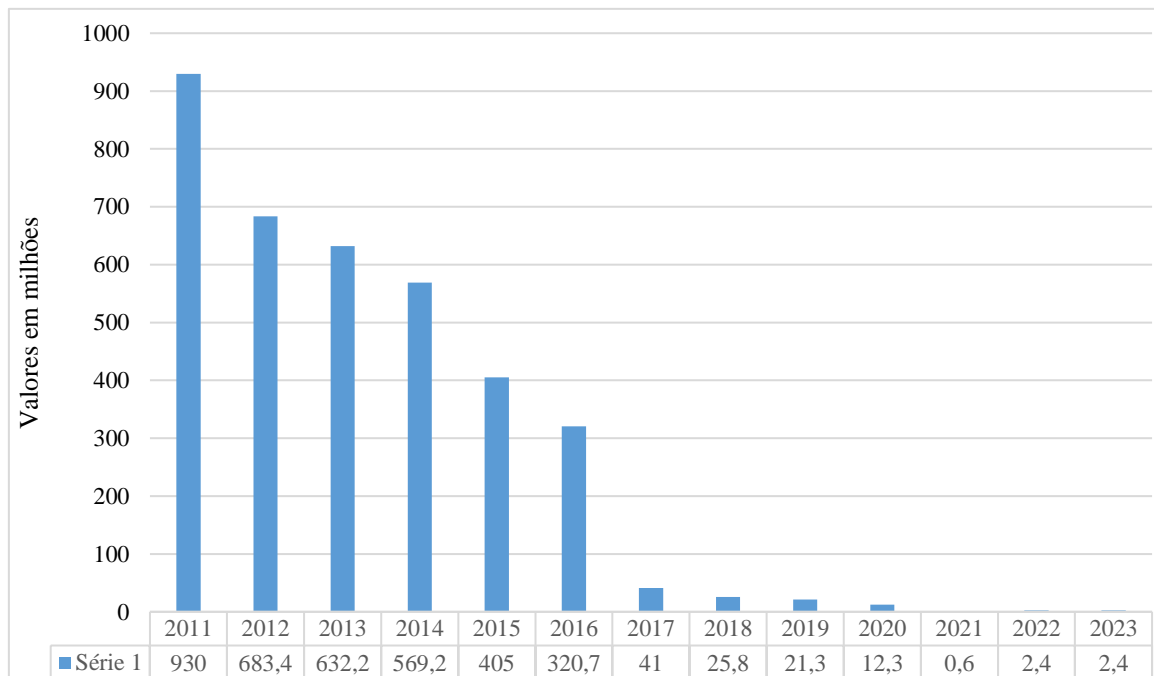
Além disso, de acordo com Cabral (2020, p.33), com Dilma,

(...) a **média anual de decretos de desapropriação assinados caiu para 54, no primeiro mandato, e para apenas 10, no segundo mandato, conforme dados do Incra. A área média foi de 98.458 ha ao ano, no primeiro mandato, passando para apenas 17.545 ha ao ano, no segundo. Foram implantados em média 126 projetos de assentamento por ano, no primeiro mandato, e apenas 55 por ano, no segundo, com área média de 739.052 ha e 116.977 ha, respectivamente. O número de famílias beneficiadas foi, em média, de 26.838 ao ano, no primeiro, e de 14.010 ao ano, no segundo mandato.**

Ao analisarmos o plano de governo de Dilma Rousseff, constatamos que muitas de suas propostas não foram concretizadas. Uma delas era intensificar os assentamentos, porém, os dados mostram um retrocesso significativo, com uma queda de quase 50% no número de assentamentos novos e menos famílias assentadas.

Quanto ao plano de governo de Jair Bolsonaro, é importante destacar que não há sequer menção ao termo Reforma Agrária. Isso se reflete na atual conjuntura de investimentos públicos e na incorporação de novas áreas à Reforma Agrária, que foram reduzidos a patamares nunca vistos entre os governos eleitos democraticamente (conforme o gráfico 6).

**Gráfico 06 – Orçamento destinado à Reforma Agrária em milhões**



Fonte: INCRA e Siop (2023)  
Org.: Queiroz Jr (2023)

O gráfico 06 apresenta, de acordo com dados do INCRA (2023), o orçamento destinado à Reforma Agrária entre os anos de 2011 e 2023. Ao analisarmos o gráfico, percebe-se que em 2011, no primeiro ano do mandato de Dilma, houve um gasto de R\$ 930 milhões. No entanto, entre 2012 e 2016, houve uma redução drástica de aproximadamente 33% do orçamento, resultando em uma diminuição de 610 milhões de reais em cinco anos.

A partir de 2017 até 2019, durante o governo de Temer, a queda foi ainda mais acentuada em comparação com o ano de 2011, com o orçamento reduzindo em aproximadamente 90%, ou seja, um valor bem inferior aos R\$ 930 milhões iniciais.

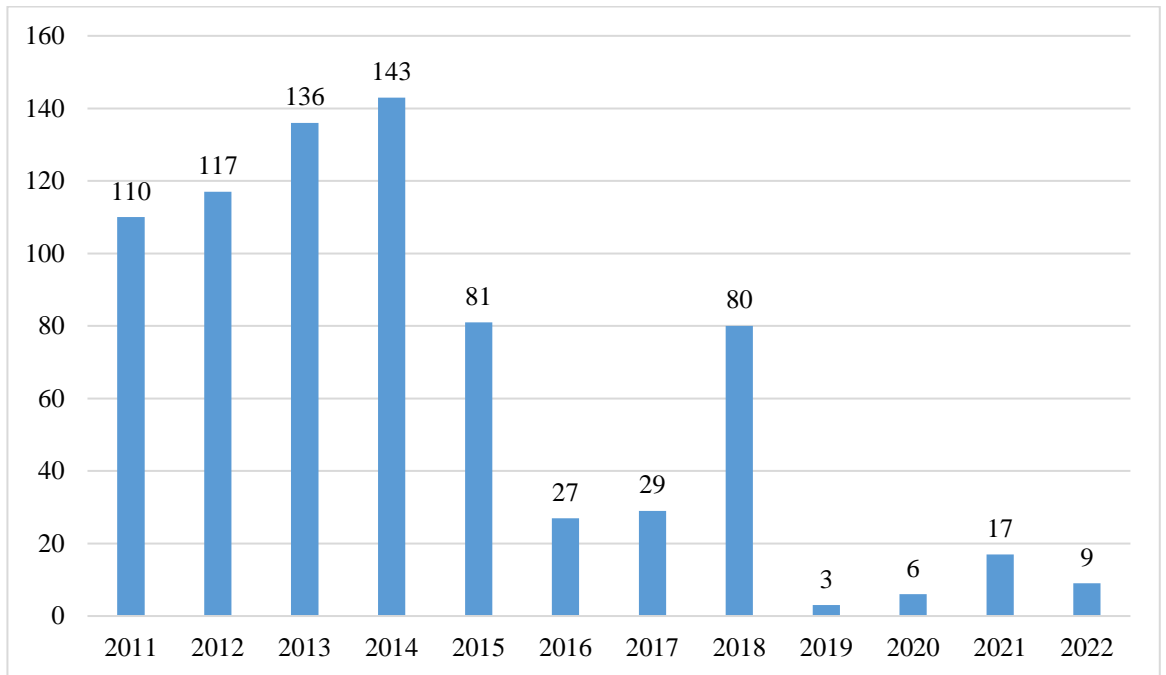


Nos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, que compreendem o mandato do governo Bolsonaro, o orçamento destinado à Reforma Agrária continuou a cair, exceto em 2022 e 2023, onde o valor foi de R\$ 2,4 milhões em ambos os anos, representando um pequeno aumento. Entretanto, esse valor ainda está muito abaixo do esperado para a realização efetiva da Reforma Agrária.

Portanto, os dados apresentados informam que, de 2011 até 2023, houve uma redução de quase 98% das verbas destinadas à Reforma Agrária, indo de R\$ 930 milhões para R\$ 2,4 milhões.

A análise dos dados orçamentários em comparação com o gráfico 7, que trata dos assentamentos criados e reconhecidos entre 2011 e 2022, revela uma ideia prática de como há uma forte relação entre orçamento e criação de novos assentamentos;

**Gráfico 7: Assentamentos criados e reconhecidos entre 2011 e 2022.**



Fonte: INCRA (2023).  
Org.: Queiroz Jr (2023)

No gráfico 7, fica claro que durante o governo Dilma, o número de assentamentos teve um leve aumento, passando de 110 para 143 entre os anos de 2011 e 2014. No entanto, nesse mesmo período, o orçamento destinado à Reforma Agrária sofreu uma redução, indo de R\$ 930 milhões em 2011 para R\$ 569,2 milhões em 2014. Apesar da diminuição do orçamento ao longo dos anos, o número de assentamentos conseguiu crescer de forma modesta. Isso se deve ao fato

de a redução do orçamento embora relevante não comprometeu a natureza dos investimentos na inserção de novas terras no PNR.

No entanto, entre 2015 (governo Dilma) e 2017 (governo Temer), houve uma queda significativa no número de assentamentos, passando de 143 para 29, o que corresponde a aproximadamente 79,7% de redução no número de assentamentos. Essa redução proporcional é consequência da diminuição no orçamento destinado à Reforma Agrária, que caiu de R\$ 405 milhões para R\$ 41 milhões.

Já em 2018 (governo Temer), com um orçamento de R\$ 25,4 milhões, foi possível realizar 80 assentamentos.

Portanto, os dados mostram que a redução do número de assentamentos entre 2015 e 2017 está diretamente relacionada à redução orçamentária durante esse período. Essa situação afetou proporcionalmente a capacidade de implementação de novos assentamentos. Em 2018, mesmo com um orçamento ainda reduzido, o número de assentamentos conseguiu aumentar, embora o orçamento fosse de apenas R\$ 25,4 milhões.

Em 2019, no governo Bolsonaro, cujo orçamento era de R\$ 21,3 milhões, apenas 3 assentamentos foram realizados, correspondente ao número mais baixo na análise gráfico 7. Ainda no governo Bolsonaro, em 2020 foram 6 assentamentos com um orçamento de R\$ 12,3 milhões, em 2021, com R\$ 0,6 milhões, 17 assentamentos e em 2022, com R\$ 2,4 milhões, com 9 assentamentos.

Esses números mostram que há períodos em que a redução do orçamento não correspondeu em queda na criação de novos assentamentos (2011 a 2014, por exemplo). Porém há períodos em que a baixa de orçamento comprometeu proporcionalmente no número de assentamentos criados (2015 a 2022), sobretudo, nos governos neoliberais. Portanto, observamos que ao longo desse período, houve uma variação no número de assentamentos de acordo com o orçamento disponível, evidenciando a relação forte entre o financiamento e o número de novas áreas de Reforma Agrária implementadas. Além disso, ficou em evidência que o compromisso político é fundamental para uma política de Reforma Agrária.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que no mandato de Dilma Rousseff, (2011-2016) os esforços empregados em prol da Reforma Agrária obtiveram resultados significativamente inferiores em comparação ao governo de Lula e seus antecessores. Por outro lado, durante o governo Bolsonaro, a pauta da Reforma Agrária foi deixada de lado, além disso, houve a retirada de programas importantes para a realização dessa necessária reforma.

Nesse sentido, enquanto na gestão de Dilma Rousseff havia um esforço, ainda que contido, para que houvesse uma distribuição mais igualitária de terras, e mesmo não alcançando os resultados esperados, os resultados ainda foram positivos. Na gestão de Bolsonaro, porém, houve um verdadeiro retrocesso na questão da Reforma Agrária, fatos evidenciados pelos números de assentamentos criados, orçamento destinado a Reforma Agrária etc.

Adiante, a partir da relação estabelecida entre a Reforma Agrária, políticas públicas e desenvolvimento, observou-se a necessidade de implementar medidas com o objetivo de fomentar a agricultura e promover a redistribuição de terras, o que é essencial para o desenvolvimento econômico. Com efeito, durante a gestão de Dilma (2011-2016), a Reforma Agrária ocupou um lugar especial na pauta de suas políticas, o que resultou no fortalecimento do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Esse programa teve como ações principais a desapropriação de terras para a criação de assentamentos, bem como a concessão de créditos para infraestrutura e produção agrícola nesses assentamentos, além de oferecer suporte técnico e realizar a regularização fundiária. Os resultados dessas ações, conforme demonstrado acima com dados do INCRA, mostram que entre 2011 e 2016 foram assentadas cerca de 145 mil famílias e criados mais de 800 assentamentos.

Porém, durante a **gestão de Bolsonaro (2019-2022)**, a pauta da Reforma Agrária nunca foi tratada como prioridade em suas políticas. Pôde-se observar claramente a adoção de medidas que reduziram os investimentos nessa área, bem como a nomeação de gestores que não demonstravam comprometimento com a Reforma Agrária. Essas ações acarretaram na diminuição das desapropriações de terras e, conseqüentemente, no número de famílias assentadas. Os dados apresentados nesta pesquisa revelaram que, até o ano de 2020, apenas 5.612 famílias haviam sido assentadas durante essa gestão, um número muito inferior se comparado ao da gestão de Dilma, que assentou cerca de 145 mil famílias.

Portanto, observou-se que as gestões de Dilma Rousseff e Bolsonaro tiveram políticas voltadas para a Reforma Agrária com abordagens diferentes, o que leva a uma reflexão sobre os direcionamentos futuros a serem tomados para a questão agrária. Enquanto no governo

Dilma constatou-se um compromisso com a pauta da Reforma Agrária, com o objetivo de avançar no projeto de redistribuição de terras, no governo Bolsonaro, a abordagem foi totalmente oposta, assumindo uma postura de retrocesso na Reforma Agrária, com políticas enfraquecidas nesse setor crucial para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Dessa forma, é importante ressaltar que, em um futuro próximo, diversos fatores podem modificar a atual perspectiva da Reforma Agrária, como, por exemplo, uma conjuntura política que adote medidas para o fortalecimento desse projeto ou um governo de cunho neoliberal que, mais uma vez, desmantele toda a estrutura técnica estruturante das políticas públicas de Reforma Agrária. Além disso, outro fator relevante é a pressão que a sociedade civil pode exercer por meio de movimentos sociais, visando dar visibilidade e estimular os gestores políticos a retomar o progresso da Reforma Agrária.

É fundamental que a discussão sobre a Reforma Agrária continue em pauta e que se busquem soluções para garantir o acesso à terra e promover a inclusão social das famílias rurais. O tema é de extrema importância para a construção de um país mais justo e desenvolvido em cujo agricultura familiar e a sustentabilidade ambiental sejam valorizadas e incentivadas.

Logo, é crucial reconhecer que embora tenham ocorrido iniciativas durante o governo de Dilma Rousseff em prol da Reforma Agrária, os resultados ficaram abaixo do esperado, e o governo Bolsonaro não apenas deixou de contribuir, como também retrocedeu nessa agenda. Contudo, é importante estar ciente de que a concretização da Reforma Agrária no Brasil continua enfrentando uma série de desafios que necessitam ser superados para promover uma distribuição mais justa e sustentável das terras no país, a fim diminuir a concentração de terras, aumentar o acesso a recursos e crédito agrícola.

## REFERÊNCIAS

- ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. As políticas do governo Bolsonaro para o campo: A contrarreforma Agrária em marcha acelerada. **Revista da ANPEGE**, Dourados, v. 16. n..29, p. 353 - 392, 2020.
- ARAÚJO, Telga. A propriedade e sua função social. *In*: LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Ltr, 1999. p. 160-161.
- BRAGON, Ranier. **Bolsonaro incrementa verba para ruralistas e reduz quase a zero a Reforma Agrária**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/bolsonaro-incrementa-verba-para-ruralistas-e-reduz-quase-a-zero-a-reforma-agraria.shtml>. Acesso em: 07 mar. 2023.
- BRASIL. Governo federal incentiva a industrialização dos assentamentos rurais. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2013/02/01-02-2013-governo-federal-incentiva-a-industrializacao-dos-assentamentos-rurais>. Acesso em: 31 jul. 2023.
- CABRAL, Alysso André Oliveira. Reforma Agrária no Brasil (2011-2016): A Reforma (Im) Possível. *In*: **Anais...** do IX Simpósio Internacional de Geografia Agrária e X Simpósio Nacional de Geografia Agrária (Singa). Recife, 2019.
- CABRAL. Alysso André Oliveira. Reforma Agrária no Brasil (2011-2016):a reforma (Im) possível. **Revista Mutirão**, Recife, v.1, n.2, p. 19-39, 2020.
- Dilma quer requalificação da reforma agrária para evitar processo de favelização rural, diz Gilberto Carvalho**. CANAL RURAL, 2011. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/dilma-quer-requalificacao-reforma-agraria-para-evitar-processo-favelizacao-rural-diz-gilberto-carvalho-10587/>. Acesso em: 20 maio 2023.
- CATTELAN, Renata, MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. 2020. A Reforma Agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995 – 2019). **Revista Nera**, Presidente Prudente, n.55, p. 138–164, set.2020.
- DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 1–13, 2008.
- ROSA NETO, Calixto; SILVA, Francisco de Assis Correa; ARAÚJO, Leonardo Ventura de. **Qual é a participação da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil e em Rondônia?** EMBRAPA, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/55609579/artigo---qual-e-a-participacao-da-agricultura-familiar-na-producao-de-alimentos-no-brasil-e-em-rondonia>. Acesso em: 20 maio 2023.
- FERNANDES, Bernardo Mançano; JUNIOR, João Cleps; FILHO, José Sobreiro; LEITE, Acácio Zuniga; SODRÉ, Ronaldo Barros; PEREIRA, Lorena Izá. A questão agrária no governo Bolsonaro: pós-fascismo e resistência. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n. 42, v. 4, p. 333-362, dez. 2020.

FIGUEREDO, C.; SILVA, C. L. Política pública e Reforma Agrária: uma análise dos principais indicadores da política de assentamentos rurais. **Revista Grifos**, São Paulo, v.29, n.48, p.122-146, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2019.

HENIG, Edir Vilmar. Políticas sociais, Estado e a Reforma Agrária pós-constituição de 1988. **Revista Videre**, Coimbra, v. 10, n. 19, p. 323-349, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: Características gerais das produções agropecuárias e extrativista, segundo a cor ou raça do produtor e recortes territoriais específicos. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3101/agro\\_2017\\_caracteristicas\\_gerais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3101/agro_2017_caracteristicas_gerais.pdf). Acesso em: 15 mar. 2023.

INCRA. **Reforma agrária**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria>. Acesso em: 31 julho de 2023.

LOPES, Adriana. Reforma Agrária. **Educa Mais**, 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/reforma-agraria>. Acesso em: 18 set. 2023.

MARTINS, José de Souza. Reforma Agrária – o impossível diálogo sobre a história possível. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999.

MORAES, Isabela. MST: Você entende o que é esse movimento? **Politize**, 2019. Atualizado em junho de 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mst-voce-entende-o-que-esse-movimento/#:~:text=O%20MST%20surgiu%20oficialmente%20em,as%20desigualdades%20sociais%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 18 set. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 10ª. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

PEREIRA, Lorena Izá; ORIGUÉLA, Camila Ferracini; COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista NERA**, Presidente Prudente v. 24, n. 58, p. 08-27, maio- ago. 2021.

RANIERI, Sandra Batista Lopes. Retrospecto da Reforma Agrária no mundo e no Brasil. *In*: SPAROVEK, Gerd (Org.) **A qualidade dos assentamentos da Reforma Agrária brasileira**. São Paulo: Páginas e Letras, 2003. p. 5-38.

ROUSSEFF, Dilma. **Proposta de governo**. Eleições 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3954>. Acesso em: 17 dez. 2022.

SANTOS, Leonardo Lencioni Mattos.; COCA, Estevan Leopoldo de Freitas.; ALVES, Mariana Medeiros; TUNINI, Sandro José. Descaminhos da Reforma Agrária no governo

Bolsonaro. **Anais...** XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Geografia, 2021, João Pessoa/Virtual, 2021.

SILVA, Iris Karine dos Santos. **A Reforma Agrária no governo Dilma.** 2017. Dissertação (mestrado em serviço social) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017.