

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MARCOS VINICIUS PASOLINI BOMBARDELLI

**ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA DOS  
GOVERNOS EVO MORALES NA BOLÍVIA E LULA NO BRASIL.**

Porto Alegre

2017

*"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar. "*

*Fernando Birri*

## RESUMO

Com o esgotamento do modelo neoliberal na América Latina, na virada do século XXI vários países do continente elegem presidentes ligados a um campo político de esquerda, que defendiam um modelo econômico nacional desenvolvimentistas, com fortes reformas estruturantes. Em 2003, Lula assume a presidência do Brasil, e em 2006 Evo Morales a presidência da Bolívia. Os dois formularam proposições e políticas de governo, no que tange a reforma agrária. Lula lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária em 2003, e Morales mudou a normativa agrária do país com a Lei de Recondição de Reforma Agrária na Bolívia em 2006. Essas políticas transformaram em algum nível a estrutura agrária dos países e/ou promoveram melhorias nas condições de vidas nos assentamentos.

Palavras-chave: Brasil. Bolívia. Reforma Agrária. Lula. Morales

## **ABSTRACTO**

Con el agotamiento del modelo neoliberal en América Latina, a la vuelta del siglo XXI varios países del continente eligen presidentes vinculados a un campo político de izquierda, que defendían un modelo económico nacional desarrollistas, con fuertes reformas estructurantes. En 2003, Lula asume la presidencia de Brasil, y en 2006 Evo Morales la presidencia de Bolivia. Los dos formularon proposiciones y políticas de gobierno, en lo que se refiere a la reforma agraria. Lula lanzó el II Plan Nacional de Reforma Agraria en 2003, y Morales cambió la normativa agraria del país con la Ley de Reconducción de Reforma Agraria en Bolivia en 2006. Estas políticas transformaron en algún nivel la estructura agraria de los países y / o promovieron mejoras en las mismas Condiciones de vida en los asentamientos.

Palabras clave: Brasil. Bolivia. Reforma Agraria. Lula. Morales

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Bolívia; Proposições, Políticas do Governo e Análise de Resultados.....</b>	<b>7</b>
2.1 Lei de Recondição da Reforma Agrária (2006) .....	10
2.2 Resultados .....	16
<b>3. Brasil: Proposições, Políticas do Governo e Análise de Resultados. ....</b>	<b>24</b>
3.1 II Plano Nacional da Reforma Agrária.....	25
3.1.2 Programa de ações e metas.....	29
3.2: Resultados.....	<b>33</b>
<b>4: Análise Comparativa: Bolívia x Brasil .....</b>	<b>41</b>
4:1 Comparação Projetos e Programas .....	41
4.2: Comparação dos Resultados .....	44
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>52</b>

## 1. Introdução

A questão agrária na América Latina afeta direta ou indiretamente todas as classes sociais deste território. Culturas são dizimadas, populações se deslocam do campo para a cidade, variedades de sementes deixam de ser produzidas e estruturas de poder se perpetuam em função de mudanças na questão agrária.

Como resultado de séculos de exploração e de governos entreguistas ligados ao capital estrangeiro, a América Latina tem uma estrutura agrária extremamente desigual e injusta e um continente que sangra com problemas sociais. Caracterizando-se, por um lado, pela concentração de terras “nas mãos” de poucos proprietários ligados ao agronegócio e, por outro, existindo terras comuns pertencentes a comunidades campesinas e grupos indígenas ligados a produção de alimentos.

Com o fim das ditaduras militares na América Latina criou-se um sistema político-partidário que em pouco tempo foi dominado pelo setor financeiro, referenciado pelo consenso de Washington. A partir da virada do Século XX o modelo neoliberal imperialista estava esgotado, depois de muito sangrar o continente, com profunda desigualdade social, alto índice de desemprego e grande descontentamento das massas populares urbanas e rurais, a América Latina dá, então, uma guinada política à esquerda e mais nacionalista. Partidos com programas políticos progressistas que se diziam opositores ao modelo neoliberal são eleitos. Venceram as eleições (Hugo Chávez, 1999) na Venezuela, (Lula, 2002) no Brasil, (Nestor Kirchner, 2003) na Argentina, (Tabaré Vasquez, 2005) no Uruguai, (Evo Morales, 2005) na Bolívia, (Rafael Correa, 2007) no Equador e (Fernando Lugo, 2009) no Paraguai. Uma guinada que porém está longe de ser homogênea ou representar o fim completo da liberalização econômica no continente. Esses presidentes eram de diversas origens políticas, muitos com vivências internacionais e advindos das elites e classes médias, mas também havia um ex-militar (Chaves), e representantes genuínos de movimentos sociais indígena e operário (Morales e Lula). Que chegaram ao governo por

partidos fortemente ligados a movimentos camponeses, o Movimiento Al Socialismo (MAS) da Bolívia, partido até então sem grande expressão que encabeçado pelos movimento sindical dos cocaleiros conseguiu aglutinar apoio de importantes grupos indígenas, em torno do programa de construção do Estado Plurinacional, e o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, uma ampla frente de luta que unia sindicalistas, intelectuais, artistas e setores progressistas da igreja ligados à Teologia da Libertação, tendo na sua construção de projeto máximo, uma reforma da estrutura agrária, radical, inclusiva e democrática.

Tanto Morales como Lula não possuem educação “superior” e nem patente no exército. E, enquanto Evo foi o primeiro presidente da Bolívia a ser eleito no primeiro turno nas eleições de 2005, Lula só foi derrotado em um estado no segundo turno das eleições de 2002.

Os dois chegaram ao poder com ampla legitimidade conquistadas nas urnas, Outro ponto em comum dos dois governos são os consideráveis números de crescimento econômico que eles conquistaram, o que poderia legitimar e sustentar reformas estruturantes mais “pesadas”.

Entendendo que a pauta de reforma da estrutura agrária é central no debate de enfrentamento ao imperialismo e na construção de uma identidade Latino Americana, busca-se nesta monografia analisar comparativamente como foi tratada a questão da reforma agrária no Brasil nos governo Lula entre 2003 e 2010 e na Bolívia nos Governos Evo Morales entre 2006 e 2015. Esta comparação será realizada em duas etapas: Análise das proposições e políticas dos governos e análise de resultados.

A mesma será dividida em quatro seções além desta introdução. A Seção 2 apresentará como se deram as mudanças na questão agrária da Bolívia. Na Seção 3 será discutida a questão agrária no Brasil. Na Seção 4 será realizada análise comparativa e, por fim, será feita considerações finais.

## 2. Bolívia; Proposições, Políticas do Governo e Análise de Resultados.

A estrutura agrária da América Latina caracteriza-se pela concentração de terras sob posse de poucos proprietários, predominantemente, ligados ao agronegócio, e por terras comuns pertencentes às comunidades campestres e grupos indígenas ligados à produção de alimentos. Na Bolívia, outro elemento importante que cabe destacar é a dualidade econômica entre as terras baixas no oriente e as terras altas no ocidente.

A Bolívia é dividida em nove departamentos, o maior deles é o departamento de Santa Cruz, no leste do país (oriente), em um país onde a altitude é superior a 4 mil metros em grande parte de seu território, a região de Santa Cruz é conhecida como terras baixas, no centro do país; O departamento de Cochabamba é denominado de altiplano; o oeste do país é cortado pela cordilheira dos Andes que passa pelos departamentos de Potosí, Oruro e La Paz, essa região é conhecida como terras altas. O mapa da imagem (1) facilitará a compreensão da estrutura agrária boliviana.

**Imagem 1: Divisão Política da Bolívia.**



Fonte: <http://independenciasulamericana.com.br>



O ano de 1952 é muito importante para a compreensão da estrutura fundiária da Bolívia, uma vez que nesse ano, houve uma revolução de esquerda que nacionalizou as minas de estanho, e no ano seguinte promoveu uma reforma agrária com o objetivo de distribuir a terra cultivada. É bem verdade que, uma certa parcela de terras do altiplano boliviano foram distribuídas, mas também ocorreu o nascimento de grandes latifúndios no oriente do país - foram oferecidos grandes territórios em troca de favores políticos, e à cooperativas fantasmas, com o único contraponto de usar 50 hectares para criar gado. O resultado disso foi numerosos minifúndios no oeste e a criação de grandes latifúndios no leste. Além disso, grande parcela da terra passou a ser usada para especulação, e não para a produção, levando ao fortalecimento e desenvolvimento do agronegócio na região das terras baixas.

Segundo o censo agrícola de 1984, estima-se que 3,9% das famílias bolivianas possuíam 91% do total das terras, refletindo uma profunda desigualdade. (WEISTBROST e SANDOVAL, 2008, p. 2). A partir dos anos 80, uma série de políticas para integrar o oriente do país foram elaboradas, e o desenvolvimento da vocação exportadora fez com que a região se tornasse polo econômico do país, centrando-se na monocultura de soja. Nos anos 90, com a entrada do capital estrangeiro na região, a concentração de terra aprofundou-se.

Para Ricardo (2009), o departamento de Santa Cruz sempre tentou impedir a divisão de suas terras:

Valendo-se de seu isolamento geográfico, Santa Cruz, liderado pelas elites agrárias, conseguiu impedir a foga que se repartissem as terras naquela parada. Isto possibilitou que se perpetuasse uma liderança latifundiária na região, dominante e capitalizada. (Luigi, 2009)

Com a argumentação de regularizar as terras bolivianas, em 1996, a chamada de lei INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), lei N° 1715 de 1996, é implementada. A lei garante a propriedade privada da terra, regularizando os latifúndios e estabelecendo processos de licitação para a divisão da terra. O Plan Trienal de Ajuste al Nuevo Estado Plurinacional de 2010 (PEI 2010) lembra que o Serviço da Legislação Nacional de Reforma Agrária (lei N° 1 / 15 de 18 Outubro 1996), buscou a consolidação da política de terras

bolivianas. Proposto oficialmente para dar acessibilidade à terra para aqueles que não representam ou representam um insuficiente e, especificamente, reconhecer o direito dos povos indígenas e nativos da Bolívia para aceder às terras comunais de Origem (TCO) como o espaço físico e de vida para a reprodução dos pontos de vista econômico, social, cultural e religioso (PEI, 2010, p.7). Para NAN (2012), a lei de 1996 tem importante relevância na legalização e titulação de terras aos povos originários.

A inovação desta segunda reforma agrária é ceder o direito de propriedade da terra aos camponeses e povos indígenas. Estes territórios indígenas, chamados TCOs, têm o direito de propriedade coletiva das terras identificadas como habitat ou espaço onde os povos indígenas com a sua própria identidade cultural e organização sociopolítica tem propriedade, ocupada e controlada. O comunal da terra é uma forma de propriedade da terra e reconhecidos pela Constituição de 1994, onde os povos e comunidades indígenas desenvolvem sistemas comunidade rural de organização econômica, social e cultural. O mecanismo desta segunda reforma agrária é a consolidação do direito à propriedade da terra, uma vez que os direitos concedidos por instituições governamentais durante a primeira reforma agrária foi o assunto de corrupção e má gestão administrativa (Mun, 2012)

Em 2006, o Movimiento al Socialismo (MAS) chega ao governo, após vencer as eleições em 2005, unificando organizações indígenas e movimentos sociais por um objetivo comum de superar o neoliberalismo imperialista.

GIL (2009) fala que em 2006 o país estava praticamente ao borde do colapso econômico, com profunda desigualdade social, alto índice de desemprego e informalidade, crescente pauperização, amplo descontentamento das massas populares urbanas e camponesas-indígenas, diante do abuso das empresas privadas prestadoras de serviços públicos e da pilhagem dos recursos energéticos pelo capital estrangeiro, alto índice de instabilidade política e convulsão social causadas por 20 anos de políticas estatais neoliberais (1985-2005). Em síntese, trata-se da crise do Estado neoliberal e do capitalismo privado instaurado nesse período, que começou a entrar em colapso com a “guerra da água” (2000) e “a guerra do gás” (2003), dinamizadas pela luta anti-neoliberal das massas populares e indígenas. (Gil, 2009, p.1)

A inédita vitória eleitoral de 2005 mostraria que o MAS conseguiu canalizar as expectativas das massas populares descontentes com o regime neoliberal, em franca crise, e dirigir o movimento de massas

antineoliberal que tinha como bandeira de luta a democracia participativa, a recuperação dos recursos energéticos do país com a consigna da nacionalização, da reforma agrária e da redistribuição mais justa e igual da renda petrolífera para a maioria social. (Gil, 2009)

O objetivo das reivindicações anti-imperialistas, era a construção de um novo modelo de desenvolvimento pós neoliberalismo, além da construção do Estado plurinacional, que conduziu o país a uma série de reformas, das quais a reforma agrária fosse uma das pautas centrais. Reformar a distribuição de terra é um importante passo para diminuir a desigualdade em um país agrário como a Bolívia.

## **2.1 Lei de Recondição da Reforma Agrária (2006)**

Em 2006, a Bolívia era o país da América Latina com maior área de superfície controlada pelo menor número de proprietários - com grandes propriedades improdutivas no oriente do país e com dezenas de milhares de terras compradas ilegalmente para especulação. Pode-se dizer que isso foi resultado da corrupção na distribuição das terras, e também das antigas políticas de exploração e concentração de renda (as quais centravam-se na monocultura de soja) que privilegiavam uma pequena elite agrária capitalizada.

A maioria dos agricultores das terras altas ganham anualmente entre 400 e 500 dólares norte-americanos em um a cinco hectares. Na verdade muitos deles têm nenhum título legal de suas terras e, por vezes, nem sequer têm uma certidão de nascimento. No entanto, os proprietários de terras do leste do país que possuem mais de 10 mil hectares recebem subsídios do governo para as atividades agrícolas, o que deixa uma grande margem de lucro. (Mun, 2012)

Visando combater essa inequidade crônica e dar uma resposta aos movimentos sociais que sustentaram a campanha de Evo Morales, o governo lançou um novo programa de reforma agrária, a fim de ampliar e democratizar o acesso à terra. Esse novo programa se deu pelo processo normativo de implementação da lei N° 3545, chamada de “Lei de Recondição da Reforma Agrária” - lançada em 28 de novembro de 2006. Essa lei pretendia dar mecanismos ao INRA, para combater a corrupção, o tráfico de terras e os

latifúndios improdutivos do oriente, além de executar um processo de saneamento mais rápido.

A lei de recondução Comunitária e seus regulamentos garantem acesso e transparência à Terra, transparência e responsabilidade na administração do regime agrário, a rápida execução de Processos de saneamento, reversão e expropriação do não cumprimento da função social econômica (FES), a distribuição de terras públicas para o benefício dos povos e comunidades indígenas e originários, camponeses sem terra. (PEI, 2010, p.7).

Reforçando amplamente a ideia de *sanar* a terra (procedimento técnico e jurídico destinado a Regulação do direito de propriedade da terra (Art. 64 lei N° 3545), o governo propôs revitalizar a economia comunitária, ampliando o acesso da terra a população rural majoritária - através da distribuição da justiça econômica pautada pelos trabalhadores rurais. Evo, por ser o primeiro presidente indígena da história da Bolívia, teve forte apoio dos povos originários na sua galgada ao governo, que serviram de base para sustentar seu programa. Dessa forma, a reforma agrária talvez tenha sido sua principal agenda, tanto política quanto econômica. O MAS, reiterou seu compromisso com uma economia agrícola plural e diversa, onde coexistam economias estatais, comunitárias e empresariais.

Através de uma distribuição de terra mais justa para os agricultores e indígenas, procura fortalecer o papel da agricultura familiar, camponesa, indígena e nativo de base comunitária que complementam e, em alguns casos, substituir, as culturas agrícolas de negócios baseados existentes industrial (Mun, 2012)

O Centro de Investigação e Promoção do Campesinato (CIPCA), afirma que o prazo de 10 anos para executar e concluir o processo de *saneamento* das propriedades agrárias da lei INRA, terminou com resultados desastrosos. Dos 106,75 milhões de hectares que eram objeto de saneamento, somente 28,33% haviam sido *saneados*, custando aos cofres do governo R\$ 88,36 milhões.

A lei de 2006 buscou ter um caráter progressista, estabelecendo as diretrizes para o novo modelo de reforma agrária - buscando incorporar o conceito integral de função econômica/social da terra. A terra deve estar a serviço da sociedade, todo homem do campo deve fazer a terra produzir para

sua satisfação e de sua família, mas também para o bem da sociedade. Todo trabalho que se realize na terra deve ter também uma função social. A terra é uma necessidade natural do ser humano, base da vida do trabalho e da produção.

Assim diz o artigo 2º (função econômica-social da terra):

*I. solar campesino, pequena propriedade, propriedades e terras comuns*  
*Comunidade de origem cumprem uma função social quando elas são destinadas a alcançar bem-estar familiar e desenvolvimento económico dos seus proprietários, Povos e indígenas, camponesas e originários, de acordo com capacidade maior do uso da terra.*

*II. Papel econômico e social em matéria agrícola, instituído pelo artigo 169 da Constituição Política do Estado, é o uso sustentável da terra no desenvolvimento da agricultura, silvicultura e outro personagem produtivo, bem como a conservação e proteção da biodiversidade, pesquisa e ecoturismo, de acordo com a sua capacidade de utilização em benefício da sociedade, o interesse coletivo e que de seu proprietário.*

O compromisso com os povos originários e movimentos campesinos, é concretizado pelo programa. A lei mudou a relação de expropriação causal da terra para utilidade pública (reagrupamento, redistribuição de terras, entre outras causas), qualificando a compensação de que a terra desapropriada seria destinada exclusivamente para os povos indígenas ou originários, como resultado da reorganização de políticas de grupos sem-terra. Este é o caso das famílias Guarani, indígenas em cativo no Chaco Boliviano. Esta nova disposição legal corrige duas distorções da Lei de Terras de 1715, por um lado, declarando que a expropriação também é advinda da violação do FES e, por outro lado, instituiu que apenas os terrenos desapropriados (venda de terras) foram adjudicados por concurso público.

As terras fiscais serão distribuídas gratuitamente a favor de comunidades campesinas, povos e comunidades indígenas e originais, também estabelecendo que essas terras ao serem adjudicadas a título oneroso, a valor de mercado e em concurso público qualificado, a favor de pessoas jurídicas ou naturais. As preferências estão estabelecidas

em norma a favor de comunidades indígenas que residam no lugar e não tenham terra ou a quem as possuam de maneira insuficiente e de outras que não residam no lugar e que não possuam terra ou a possuam de forma insuficiente, de igual forma do Art 43 da lei 1715 estabelece a preferência da dotação frente a adjudicação de acordo com a política do país. (PEI,2010. p.10)

A lei também abordou a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária, que garantia e priorizava as mulheres em todo o processo de saneamento. As mulheres aparecem como a parcela mais pobre da população do campo e minoritárias entre os beneficiários. Tal programa visa ainda a autonomia e emancipação das mulheres camponesas da Bolívia, pois até 1993, apenas 9,8% dos títulos de terras estavam em nome de mulheres.

Em setembro de 1989 a Bolívia assume a responsabilidade para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres(DEFDM) confirmando o acordo pela lei N 1100, em 1996 é reconhecido na questão agrária com a aprovação da lei N 1/15 sob encomenda do INRA que é indicado no seu artigo 300, eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres em seu direito de ascender a lei de terras, ratificada também na lei 3545.(PEI, 2010, p.11)

A resolução dos conflitos de terra, inerente ao processo, também é normatizada. O estado deveria reconhecer e fazer cumprir a Resolução dos conflitos de terra no interior ou entre as comunidades indígenas camponesas, colônias e povos originários, adotando como base de seus usos e costumes, de acordo com o artigo 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Constituição política do Estado e Outras disposições em vigor. (PEI, 2010, p.11). O INRA assume o papel de levar adiante esta tarefa. Dessa forma, se ocorrer um conflito em terras onde o processo de saneamento já foi iniciado, de acordo com as normas legais, técnicos serão designados a fazer um relatório que permitirá precisar o conflito e de acordo com o o artigo 272 do decreto do Supremo N. 29215, deverá ser intermediada a conciliação dos conflitos. A prevenção de conflitos deve ter papel de maior destaque no INRA.

A política agrária deve ser a maior fonte de grandes conflitos e contradições do governo Morales, devido à oposição cerrada dos detentores da grande e média propriedade fundiária da região de Santa Cruz contra a política governamental. (Gil, 2009)

A preocupação ambiental também tem destaque na lei, deixando estabelecido que o Estado deve garantir a preservação dos bosques naturais

com vocação florestal, promovendo programas para a recuperação da flora e fauna degradada. O Estado também tem o dever de desenvolver planos para uma racional distribuição geográfica e o melhor aproveitamento da terra, garantindo aos novos assentados acesso à educação, saúde e segurança alimentar, de acordo com a norma de ordenamento territorial do estado e a conservação do meio ambiente (PEI, 2010. p.12) - prevendo também apoio técnico econômico das comunidades camponesas, indígenas e originárias assentadas nas terras fiscais.

A transparência e o combate à corrupção, são mais um compromisso que a lei de recondução de reforma agrária assume, uma vez que a estrutura fundiária desigual está fortemente ligada ao histórico de corrupção do país, através de repasses ilegais de terras, titulação de terras em troca de favores políticos, titulação de terras à cooperativas fantasmas, entre outros. O Decreto N° 0240 (2006), aprova a política nacional de luta contra a corrupção, trabalhando em duas frentes: a informação, que prevê a publicação das ações e resultados dos órgãos estatais; e a participação social, segundo a qual o Estado deve estabelecer canais para a participação popular.

Outro aspecto que o INRA considera pertinente é o marco da transparência cumprir com o que é estabelecido na lei 1178 sobre uma definição clara das funções e procedimentos, como uma ferramenta que permite ações institucionalizadas e no marco da equidade, que impede arbitrariedades, diminuindo a possibilidade de erros e omissões. (PEI, 2010, p. 12.)

Para ampliar a participação social e dar resposta às bases, os movimentos sociais e de produtores, participam dos processos de saneamento, reversão, expropriação, distribuição e legalização das terras fiscais – ampliando assim o mecanismo de controle social. Com a ampliação de 8 para 16 membros titulares na Comissão Agrária Nacional (CAN), incorporam-se importantes atores rurais como as mulheres camponesas, povos originários das terras altas, e o setor empresarial do agronegócio. Foi criado também o Comitê Internacional de Terras Comunitárias de Origem (CITCO), composto por entidades estatais e lideranças de coletivos indígenas e originários. Esse comitê constitui em uma instância consultiva formal para monitorar, avaliar e dar seguimento aos processos de

*saneamento* das Terras Comunitárias de Origem (TCOs) - garantindo assim, o acompanhamento do processo pelos beneficiários. (PEI, 2010 p,12).

É importante destacar que o decreto N° 29215 (2006), regula o procedimento para desalojamento de assentamentos ilegais, estabelecendo a obrigação dos agentes da força pública em apoiar INRA, que pode solicitar as forças armadas caso os desalojamentos se tratem de soberania nacional.

Outras normativas da lei estabelece:

- A reversão de terra procederá só em medianas e grandes propriedades, por não cumprimento total ou parcial de dar função econômica e social à terra. Anteriormente a reversão de terra só procedia por abandono agrário vinculado ao não pagamento de impostos por mais de dois anos seguidos.
- A instituição de uma nova alocação para o presidente da república, que lhe permite conceder personalidade jurídica às comunidades indígenas e camponesas, desde que haja atraso negativo ou indevida por mais de 45 dias de calendário por parte dos governos municipais ou prefeituras.
- Para fins de manutenção e atualização da informação cadastral e propriedade da terra, a transferência de terras agrícolas, como requisito para validação, devem estar registrados no INRA.
- A extensão dos poderes do Judiciário Agrário, no sentido de que não só resolver conflitos sobre direitos de propriedade da terra, mas também litígios decorrentes da utilização de água silvicultura; e por outro lado, certas limitações estabelecidas nas ações dos juízes agrários, que só podem ouvir e decidir as ações interdidas antes e após o processo de cura, e não durante o processo de cicatrização.
- A descentralização do INRA. Agora processos de saneamento, reversão e encampação serão fundamentados nas direcções



distritais do INRA e apenas as decisões finais serão tomadas na direção nacional do INRA.

Pode-se dizer então, que o programa pretendia contribuir para que o país saísse da monocultura que anteriormente era focada torno da cana de açúcar e do algodão e hoje se centra na soja. Promovendo diversidade de produção e democratizando o acesso a terra para promoção de justiça social.

É importante dizer que alguns problemas não foram abordados pela lei de 2006, tais como, a redefinição de tamanho de propriedades agrícola que se seguem as mesmas desde a reforma agrária de 1953, mantida entre 2,501 a 50,00 mil hectares para e grandes propriedades, além do parâmetro técnico da relação gado/terra que permanece 5 hectares de terra por cabeça de gado.

## **2.2 Resultados**

O anuário de 2015 organizado pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA), destaca que o ano de 2015 marca o momento em que se iguala o período dos governos neoliberais (1996-2005) que implementam a lei N° 1715 (conhecida como Lei INRA) e o tempo do processo de mudança (2006-2015), que através da lei N. 3545 (de recondução comunitária da reforma agrária), tenta realizar esse processo.

Segundo esse anuário, os resultados conquistados mostram grandes diferenças entre os dois modelos, bem como o sucesso do processo 2006-2015, onde se procura destacar dois aspectos: a superfície de terra com seguridade jurídica nunca foi tão extensa, nem teve garantias tão plenas; a velha estrutura de terra excludente e injusta mudou para uma estrutura mais democrática e inclusiva em seu acesso. Segundo o anuário que foi organizado por um instituto ligado ao governo, *“essas mudanças são frutos da chegada de Evo Morales a presidência.”* (INRA, Anuário, 2015).

Analisando os resultados, percebe-se que realmente eles apontam para uma mudança considerável. As propriedades com segurança jurídica representam hoje 72,5 % do território rural da Bolívia, sendo 77 milhões de

hectares. E desses 77 milhões, 67,5 milhões de hectares foram conquistados na gestão de Evo Morales. Além disso, foram emitidos 735.659 títulos de propriedade, beneficiando 1.721.250 pessoas, contra 26.147 títulos e 174.963 pessoas beneficiadas nos 10 anos anteriores como aponta o quadro 1.

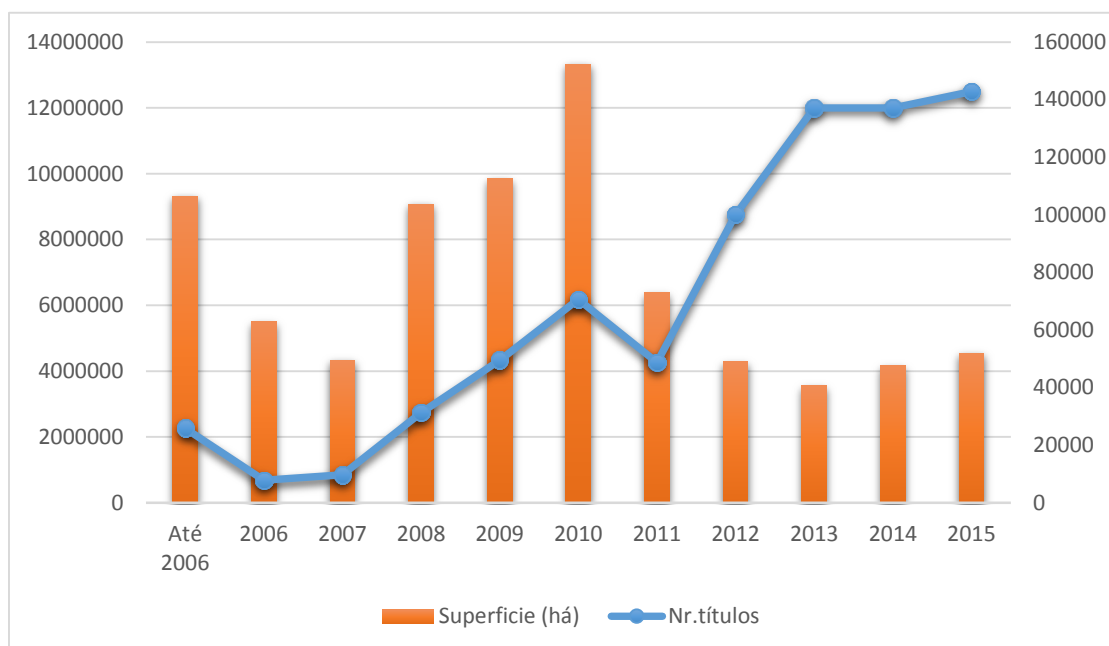
**Quadro 1: Comparação dos Resultado de Saneamento das gestões 1996-2005 e 2006-2015.**

Grupos:	Gestão 1996-2005	Gestão 2006-2015	Total
Superfície (há) Saneada e titulada	9.321.525	67.738.745	77.060.270
Títulos e certificados emitidos	26.147	735.659	761.806
Beneficiários (pessoas físicas e jurídicas)	174.963	1.721.250	1.896.213

Fonte: INRA; adaptado pelo autor do anuário de 2015

No gráfico 1 observa-se o progresso histórico da superfície *saneada* e de número de títulos emitidos. Apenas no ano de 2010, foi *saneada* uma área maior do que a soma das áreas até 2006, e no ano de 2015 foram emitidos mais de três vezes títulos do que a soma total até 2006.

**Gráfico 1: Superfície (HA) Saneada, Nr títulos emitidos 1996-2015**

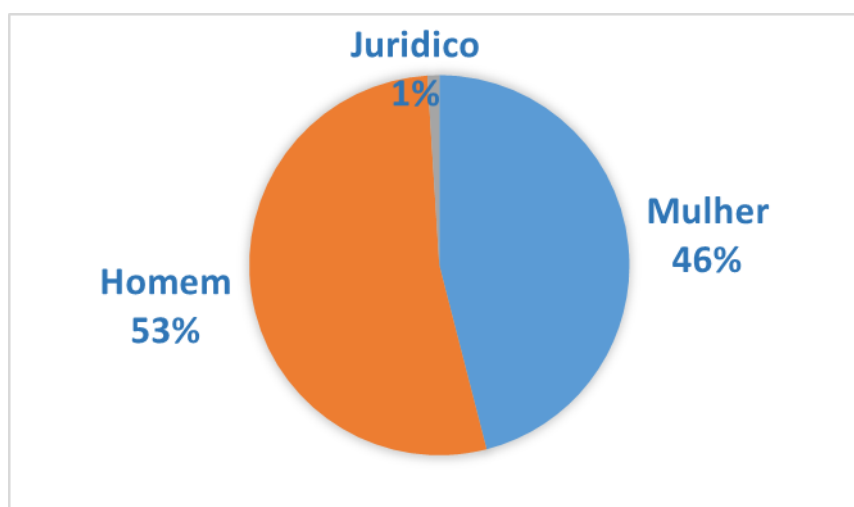


**Fonte: INRA, elaborado pelo autor**

Com relação ao programa de equidade de gênero, é inegável os avanços do governo do MAS: de 1996 até 2015, 46% dos títulos de terra foram emitidos em nome de mulheres. Entre a primeira reforma agrária em 1953 e 1993 menos de 10% dos títulos foram concedidos em nome de mulheres. Os direitos das mulheres no país têm um salto quantitativo mas também qualitativo segundo o documento *La Tierra Tiene Nombre de Mujer* de 2010, que salienta que a questão de gênero deve ser permanentemente sensibilizada dentro do INRA.

Note-se que para melhorar o reconhecimento dos direitos das mulheres em matéria agrícola, fundamentalmente influenciado as ações de organizações mulheres cujos esforços contribuíram para a formulação de políticas públicas, para a equidade no acesso aos recursos terrestres. (*La tierra tiene nombre de mujer*, p.42)

**Gráfico 2: Acesso da mulher a terra 1996-2015.**



Fonte: INRA. Adaptação do Gráfico “Acesso de La Mujer a la tierra 1996-2015” do anuário do INRA

A quadro da imagem 2 mostra que até 2009 o governo de Evo Morales já tinha entregue quase a mesma área da soma de todas as gestão de 1993-2005 e quase 3 vezes mais títulos.

**Quadro 2. Títulos entregues por gestão.**

**Cuadro 5  
TÍTULOS ENTREGADOS A MUJERES  
(Por gestión presidencial)**

Presidente	Gestiones	Títulos	Superficie ha.
Gonzalo Sánchez de Lozada (1er P)	06/08/1993 - 06/08/1997	0	0
Hugo Banzer Suárez	07/08/1997 - 07/08/2001	431	8,408
Jorge Quiroga Ramírez	08/08/2001 - 06/08/2002	347	14,839
Gonzalo Sánchez de Lozada (2do P)	07/08/2002 - 17/10/2003	283	9,228
Carlos D. Mesa Gisbert	18/10/2003 - 09/06/2005	1,576	116,621
Eduardo Rodríguez Veltzé	10/06/2005 - 21/01/2006	1,488	67,240
Evo Morales Ayma	22/01/2006 - 22/01/2009	10,299	164,401
<b>Total general</b>		<b>14,424</b>	<b>380,738</b>

Fuente: INRA

Fonte: La Tierra Tienes Nombre de Mujer.

Ao se analisar os resultados das estruturas de terra, observa-se mais uma vez a forte mudança, até 1992, 68% das terras se concentravam em latifúndios ou em propriedades médias, e apenas 30% eram terras comunitárias ou de

pequenos proprietários. O resultado de 2015, mostra que as grandes propriedades, representavam 38% e as pequenas propriedades e terras comunitárias 42% - além de 18% de terras fiscais. Entretanto, analisando a imagem 3, é possível notar que o peso de cultivos industriais no total de produção agrícola se manteve praticamente igual, com baixíssima participação de cultivos onde a produção campesina tem destaque.

### Quadro 3: Participação da Produção Agrícola por consumo.

Cuadro 5 Producción agrícola de diferentes cultivos

Categoría	2005-2006	%	2010-2011	%
Industriales	9.601.049	79.1	10.996.323	80.4
Frutales	831.715	6.8	878.675	6.4
Hortalizas	256.117	2.1	291.856	2.1
Tubérculos	1.142.474	9.4	1.187.160	8.7
Forrajes	310.526	2.6	325.12	2.4
Total	12.141.881	100	13.679.134	100

Nota: Industriales (Arroz, cebada en grano, maíz en grano, quinua, sorgo en grano, trigo, café, cacao, uva, algodón, caña de azúcar, girasol, maní, sésamo y soya Unidad: Toneladas métricas.  
Fuente: Á Fuente: INRA(2011)

Fonte: (Mun, Nam kwon, 2012, p. 225)

Outro ponto que merece destaque é a distribuição das terras fiscais entre os povos originários e movimentos sociais, e o anuário mais uma vez, mostra bastante progresso no governo de Morales. Enquanto nas gestões de 1996-2005, 36.834 hectares foram distribuídos beneficiando 10 comunidades e 563 famílias, na gestão de Evo Morales foram 2.536.390 hectares distribuídos a 834 comunidades, beneficiando 30.236 famílias - reforçando o compromisso de Evo Morales com os povos originários. Na imagem 4 observa-se um número bastante satisfatório do governo Morales.

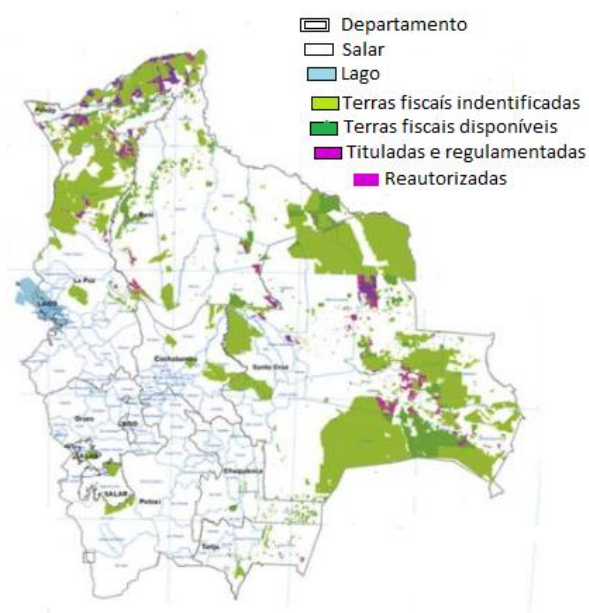
**Imagem 2: Comparação das Gestões 1996-2005 e 2006-2015 das Terras Fiscais Distribuídas.**

Descrição	Gestões 1996-2005	Gestões 2006-2015	Total
Superfície distribuída em (ha)	36.834	2.536.390	2.573.224
Número de comunidades beneficiadas	10	834	844
Número de famílias beneficiadas	563	30.233	30.796

Fonte: Adaptado pelo autor do anuário INRA 2015

Na imagem 2 o mapa mostra onde estão localizadas as terras fiscais e onde elas foram tituladas. Nota-se o grande número de terras fiscais e projetos na “Média Luna” Boliviana.

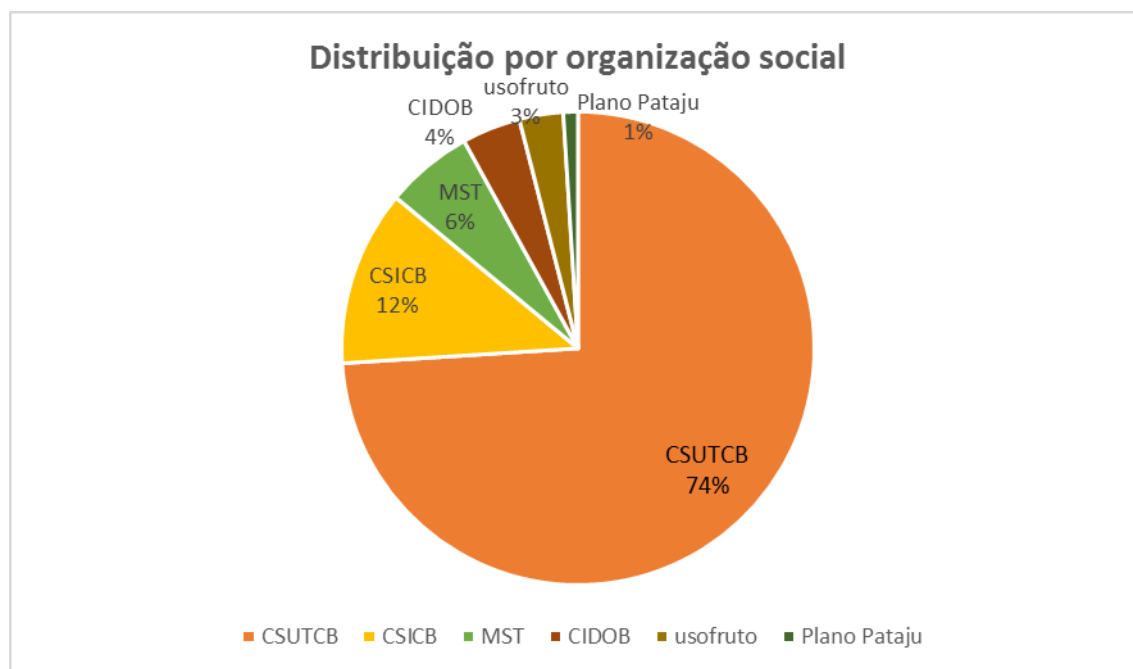
**Imagem 2: Mapa das Terras Fiscais.**



Fonte: INRA. Adaptado pelo autor do anuário do INRA 2015.

Os beneficiários do recebimento de terra correspondem por afiliação a La Confederacion Sindical de Las Comunidades de Bolívia (CSUTCB), 12% a La Confederacion Sindical de Comunidades Interculturales de Bolívia (CSICB), 6% ao Movimeiento Sin Tierra (MST), 4% para La Confederacion de Pueblos Indígenas de Bolívia (CIDOB), 3% em usufruto e 1% para o Plano Pataju.

**Gráfico 3: Distribuição por organização Social.**



Fonte: INRA

Conforme ORMACHEA (2008), o governo Morales tem feito grandes progressos no saneamento de terra. Em primeiro lugar, a vontade política tem sido suficientemente grande, mesmo com limitações financeiras e falta de experiência técnica, e com a resistência política de proprietários contrários ao governo, o MAS teve apoio suficiente dos beneficiários para supera qualquer obstáculo. No entanto, DURAM (2009), defende que a reforma agrária conduzida pelo governo MAS, tem caráter reformista e não radical, mantendo uma política de negociação com os grandes latifundiários, seguindo a lógica de concentração no âmbito político nacional através do Pacto de Unidade praticado nas negociações, com a oposição política e partidária em relação à Assembleia Constituinte. Ele ainda cita dois aspectos em que o governo demonstra “fraqueza” na negociação com o grande latifúndio: a tentativa de integrar “todas”

organizações agrárias na políticas de terra do país, desde os pequenos proprietários, organizações camponesas, até os setores ligados ao grande latifúndio, mascarando a correlação de força e a pressão que os setores agroindustriais exportadores dirigidos pelas oligarquias regionais, exerce no estado; e uma legislação para determinar terras improdutivas que segue diversos critérios, muitas vezes contraditórios, possibilitando o maquiamento das grandes propriedades no que diz respeito ao cumprimento da função econômica e social da terra. Configurando então uma reforma agrária reformista e branda, que distribui pequenas parcelas na fronteira agrícola e terras improdutivas que o agronegócio tem dificuldade em acessar.

Trata-se de uma nova modalidade de reforma agrária com expansão de minifúndios e a proteção velada do grande latifúndio no leste do país, e que serve como instrumento de concessão econômico-social para o camponês e indígena com o fim de obter lealdade política ao regime vigente e ampliar sua base social de apoio, como se dera na primeira reforma agrária em 1953, consolidando-se tal prática ao longo dos anos 50, 60 e 70 durante os governos do MNR e os governos militares. O que, a nosso ver, reforçaria a outra face do padrão econômico boliviano, predominante ao longo do século XX: o agrário- camponês. A outra face desse padrão é o mineiro-extrativo. (Gil. 2009)

O governo de Evo Morales, sustentado por forte apoio popular e com legitimidade de uma economia com níveis consideráveis de crescimento, tentou reverter, ou pelo menos, diminuir o problema crônico de concentração de terra do país. Através da lei de recondução da reforma agrária, buscou-se assegurar direito a povos historicamente desassistidos.

Avanços importantes foram conquistados, como número recorde de acesso à terra pelos povos originários, e considerável número de titulação de terras em nome de mulheres. Assim como participação social nos órgãos institucional, buscando dar transparência a todo o processo.



### **3. Brasil: Proposições, Políticas do Governo e Análise de Resultados.**

A reforma da estrutura fundiária Brasileira sempre foi tema central no debate do desenvolvimento nacional. O Brasil possui historicamente uma estrutura agrária concentrada nas mãos de “mega empresários do campo” com grande poder político e econômico. Grandes lutas por terras já foram travadas no maior país da América Latina, crimes de terra, grilagem e massacre de trabalhadores rurais são constantes no território Brasileiro.

Em 1964, após o presidente João Goulart assumir o compromisso de fazer a reforma agrária e com surgimento de ligas camponesas, foi criado pelo governo federal, a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), sendo duramente combatido pelo conservadorismo e resultando no golpe militar de 1964.

Em novembro de 1966, é instituído por decreto o primeiro plano nacional de reforma agrária. Em 1970, o governo militar cria o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA). Incentivando além da reforma agrária, a colonização da Amazônia. Dando incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários e levando migrantes para ocupar as margens da estrada transamazônica.

Com a redemocratização, o tema da reforma agrária voltou à pauta. No ano de 1989, a responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o INCRA acabou por ser incorporado à esse Ministério, hoje conhecido como Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social (após junção de dois ministérios promovidas por um presidente ilegítimo).

Em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) chega ao poder após vencer as eleições ocorridas em 2002, sustentado por movimentos sociais, que estão na base da construção do partido, com a promessa de realizar fortes reformas estruturantes em um país machucado por governos neoliberais. Dentre essas mudanças, a reforma agrária tem papel central na agenda do governo que

reconhece ela como sendo portadora de potencial transformador da sociedade Brasileira, capaz de gerar emprego, renda, segurança alimentar e desenvolvimento com justiça social. Nesse contexto o Governo elaborou o II Plano Nacional de Reforma Agrária.

### **3.1 II Plano Nacional da Reforma Agrária**

O II Plano Nacional de Reforma agrária (PNRA) foi apresentado em novembro de 2003, com o objetivo de expor as intenções da linha condutora e das ações imediatas no campo. O programa era muito mais tímido em relação ao que os movimentos camponeses esperavam, inclusive recuando com relação aos programas da campanha de 2002 do partido. O plano partiu da concepção de que a grande concentração de terra no Brasil origina “um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural” (PNRA, 2003, p. 11). Foi apresentado dados da desigualdade no acesso à terra que é ainda mais marcante que a desigualdade de renda brasileira. Enquanto o índice de Gini de distribuição de renda no período era de 0,6, o mesmo índice para a concentração fundiária era de 0,8. Outro indicador de tal concentração é a relação entre a porcentagem de imóveis rurais e a porcentagem da área total que ocupam. Enquanto 31,6% dos imóveis agrícolas são de até 10 hectares, eles ocupam apenas 1,8% da área total (PNRA, 2004). Os imóveis com área acima de 2000 hectares respondem a apenas 0,8% do total de imóveis, porém se apropriam de 31,6% da área total como mostra o quadro 5.

**Quadro 5: Estrutura Fundiária do Brasil, 2003**

Estratos área total (ha)	imóveis	% dos imóveis	área total (ha)	% de área	área média (ha)
Até 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1%	24.141.638	5,7%	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4%	100.216.200	23,8%	207,6
De 500 a 1000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1000 a 2000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
Mais de 2000	32.264	0,8%	132.631.509	31,6%	4.110,8
<b>Total</b>	<b>4.238.421</b>	<b>100,0 %</b>	<b>420.345.382</b>	<b>100,0%</b>	<b>99,2</b>

Fonte: Cadastro do Incra – situação em agosto de 2003

A má distribuição de terra associa-se com um segundo problema no campo: as precárias condições de vida de ampla parte de sua população. Segundo o PNRA, utilizando dados do Censo Demográfico de 2000, “cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais” (PNRA, 2003, p. 12). É nesse meio em que se verificam as maiores taxas de mortalidade infantil, incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo.

Diante de tal cenário o plano afirma que:

Os pobres do campo são pobres porque não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias. Falta título de propriedade ou posse de terras, ou estas são muito pequenas, pouco férteis, mal situadas em relação aos mercados e insuficientemente dotadas de infraestrutura produtiva. São pobres, também, porque recebem, pelo aluguel de sua força de trabalho, remuneração insuficiente; ou ainda porque os direitos da cidadania – saúde, educação, alimentação e moradia - não chegam. O trabalho existente é sazonal, ou o salário é aviltado pela existência de um enorme contingente de mão-de-obra ociosa no campo. (PNRA, 2003)

Considerando a ampla concentração de terra e as péssimas condições de vida de grande parte da população rural, o PNRA visava um conjunto de ações que iam além da simples distribuição de terras. Nesse aspecto detém uma visão mais global do significado da reforma agrária. Percebe que essa deve ser uma ferramenta para geração de renda, segurança jurídica dos pequenos agricultores,

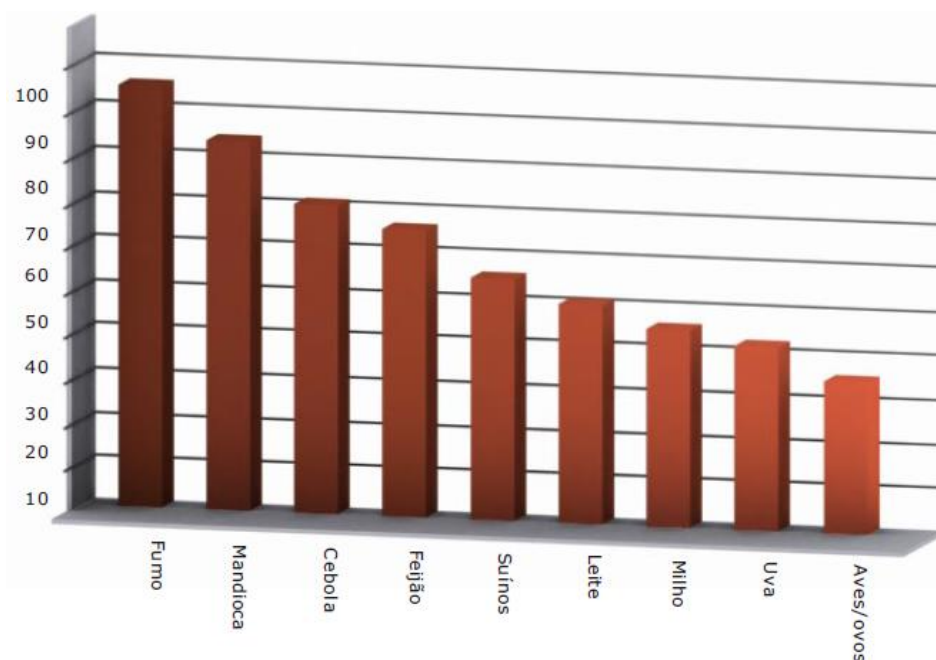
acesso ao mercado e à infraestrutura adequada, seguridade social e superação das desigualdades de gênero. Seu público alvo consistia em trabalhadores rurais sem-terra, assentados, setores da agricultura familiar, posseiros, populações ribeirinhas, comunidades quilombolas, agricultores que ocupam terras indígenas, extrativistas, agricultores atingidos por barragens, juventude rural, mulheres trabalhadoras rurais, “entre outros pobres do campo” (PNRA, 2003). Um universo que abrange cerca de 50 milhões de pessoas.

Essa concepção mais ampla da reforma agrária vem em contraponto ao modo como as ações vinham sendo realizadas até então. A principal crítica apresentada dizia respeito à forma pouco integrada de realização dos assentamentos, os quais eram isolados e dispersos, sem a criação de canais apropriados para a produção e comercialização. Essa característica também foi identificada como responsável por criar um passivo ambiental, produtivo e social. Criar sinergias dos assentamentos com as cadeias produtivas locais e com a comunidade em geral, e mesmo desenvolver novas cadeias produtivas, parece um passo necessário para a viabilidade dos assentamentos.

No entanto, mesmo levando-se em conta essa forma dispersa dos assentamentos, o plano apresentou evidências das “transformações de ordem econômica, política e social tanto na população beneficiária como na região e nas instituições locais” (PNRA, 2003), criadas por essas ações. Novos canais de comercialização foram gerados ou reativados, como o caso das feiras, os produtos da reforma agrária, cooperativas e pequenas agroindústrias, etc. Outro fator que corrobora a viabilidade de uma reforma agrária bem efetuada é a importância da agricultura familiar na economia nacional. Essa era responsável na época por 84% (4,1 milhões) dos estabelecimentos agrícolas no país e ocupava 77% da mão-de-obra rural. Produzia cerca de 38% do valor bruto da produção agropecuária em 30% da área total. Sua produção permanece diretamente ligada aos principais alimentos que compõe a dieta da população brasileira. Além disso, durante a década de 1990, apresentou-se um aumento de produtividade superior ao da “agricultura patronal” (3,79% e 2,60%), apesar de uma perda maior na renda real gerada (-4,74% e 2,56%) (PNRA, 2003).

A agricultura familiar se relaciona, assim, com dois temas importantes para o desenvolvimento econômico do país. Por um lado, tem um papel central na segurança alimentar, dado o peso que detém na produção de gêneros alimentícios consumidos internamente pela população. Sua expansão pode significar um barateamento desses produtos e um aumento geral na cesta de consumo dos brasileiros. A segurança elementar também é essencial para um país que vive um crescimento populacional e que almeja uma melhora na qualidade de vida de sua população. Por outro lado, a agricultura familiar tem uma relação estrita com a manutenção da população rural na terra. Segundo os dados do Censo Agropecuário do ano de 95/96, a agricultura familiar gera, em média, uma ocupação a cada 8 hectares utilizados, enquanto a patronal gera uma ocupação a cada 67 hectares, chegando a 217 hectares no Centro Oeste. Algumas simulações indicam que, caso o modelo patronal fosse extrapolado para toda a produção agrícola, cerca de 12 milhões de ocupações desapareceriam, no caso oposto, se o modelo da agricultura familiar se tornasse universal, cerca de 26 milhões de novas ocupações seriam criadas.

**Gráfico 4: Participação da agricultura familiar na produção total:**



Fonte: PNRA, 2003, p. 13

### 3.1.2 Programa de ações e metas

A implantação dos programas previstos no PNRA considerou a necessidade de uma ampla cooperação entre diversas instituições e órgãos. O principal agente é o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (depois do golpe os dois ministérios foram fundidos); Ministério do Meio Ambiente; Saúde; Educação; Cultura; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; BNDES; Banco do Brasil; Caixa econômica Federal; Fundos Nacionais de Desenvolvimento; CONAB; EMBRAPA e centros autônomos de tecnologias apropriadas; conselhos de desenvolvimento rural sustentável; universidades; etc. Nesse aspecto a execução do plano supõe um elevado grau de coordenação e organização.

O primeiro dos programas propostos era referente a realização de novos assentamentos. Para realizar essa tarefa o governo apresentou uma série de instrumentos legais. O Decreto 433/2003 contemplou as “desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, complementada pela compra e venda” e as “destinação de terras públicas; obtenção de áreas devolutas; e outras formas de obtenção (devedores, dação em pagamento)” (PNRA, 2003, p. 19). O impacto orçamentário das desapropriações é limitado, dado que seu valor é resgatável em até 20 anos e os beneficiários começam a efetuar seus pagamentos no terceiro ano da entrada no assentamento. No entanto a implantação desses assentamentos tem um impacto imediato no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A forma dos novos assentamentos deveriam seguir duas diretrizes principais. Em primeiro lugar deveria favorecer uma integração produtiva e o desenvolvimento territorial sustentável. A segunda diretriz dizia respeito à viabilidade econômica dos novos assentamentos. Esse objetivo contempla os gastos do governo ressarcíveis e não ressarcíveis e os programas de crédito às famílias assentadas. Através do Plano Safra da Agricultura Familiar, buscava-se a disponibilização de recursos para custeio, seguro, comercialização e início das atividades, estando sujeitos à avaliação em relação aos objetivos globais de

integração produtiva. Também seriam estimuladas a utilização dos créditos por meio de associações e cooperativas, incentivando a participação das mulheres e seus projetos, a gestão ambiental e o envolvimento coletivo. Pelo lado dos créditos de longo prazo, as principais linhas estão ligadas ao PRONAF e programas específicos do BNDES.

O segundo programa abordado pelo plano abrange o cadastro de terras e a regularização fundiária. De acordo com os dados do cadastro do Incra apenas 50,8% da área do território brasileiro encontra-se cadastrada (PNRA, 2003, p. 22). Essa ação é essencial para se conhecer as terras aptas à serem destinadas para a reforma agrária. Além desse problema encontra-se a precariedade de muitas famílias em relação ao estatuto jurídico de posse da terra. Essa precariedade está na base de inúmeros problemas, tais como: dificuldade de acessar políticas de fomento e obter créditos; ausência de indenização em caso de desapropriação; exposição à disputa e violência pela terra. O PNRA visava atacar tal problema com o desenvolvimento do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNRI), capaz de gerar um mapa fundiário brasileiro mais preciso e eficiente no desenvolvimento de políticas rurais. Além disso, fomentar a parceria do Incra como governos locais para efetuar um amplo programa de regularização fundiária.

A recuperação dos assentamentos já existentes também é um dos programas que o PNRA abordava. O ponto principal era ativar a viabilidade econômica dessas propriedades e integrá-las nos objetivos mais amplos de participação nas cadeias produtivas locais e canais de comercialização. Também previa a regularização do passivo dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental.

O quarto programa apresentado no PNRA, relacionava-se ao Crédito Fundiário, o qual surge como instrumento complementar à desapropriação para a obtenção de terra. A intenção de tal programa é o fornecimento de empréstimos para a aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos e comunitários. Foram compreendidas três linhas de crédito que visavam beneficiar especialmente o semiárido nordestino (combate à pobreza rural), jovens de 18 a 24 anos (Nossa Primeira Terra) e agricultores familiares com terra insuficiente (Consolidação da

Agricultura Familiar). Os fundos destinados para o programa consolidação da agricultura familiar são provenientes do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e são reembolsáveis pelos beneficiários. Já os fundos para os programas combate à pobreza rural e nossa primeira terra provêm do Banco Mundial e não são reembolsáveis

A promoção da igualdade de gênero na reforma agrária é outro dos programas abordados pelo Plano. As mulheres aparecem como a parcela mais pobre da população do campo e minoritária entre os beneficiários (as). As ações com o objetivo de combater tais igualdades se referem ao aperfeiçoamento do sistema de crédito existente, de modo a ampliar o acesso das mulheres e promover o “financiamento da produção de grupo de mulheres com aval solidário” (PNRA, 2003, p. 28). O plano prevê também a aplicação da norma que tornou obrigatória a titulação da terra conjunta de homens e mulheres, independente da condição civil, sendo que em caso de separação, a prioridade de permanecer na terra fica com a mulher. Ainda, o plano objetiva a ampliação na documentação das mulheres trabalhadoras rurais, para facilitar o acesso aos benefícios.

Outro programa específico apresentado no PNRA, diz respeito ao apoio ao Etnodesenvolvimento de áreas remanescentes de Quilombos. A regulamentação dessas áreas foi estabelecida na constituição de 1988, no entanto até a apresentação do PNRA (2003), apenas 71 comunidades haviam sido tituladas, num universo oficial de 743 áreas remanescentes e não oficial de mais de 2.000. Através do MDA e do Incra o plano prevê a regularização e garantia de posse dessas terras e o desenvolvimento de atividades que levem em consideração a preservação de suas características étnicas e culturais. O objetivo central é promover o etnodesenvolvimento e garantir a segurança alimentar e nutricional dessas comunidades. O plano também aponta a garantia de crédito e assistência técnica, apesar de não especificar a origem dos fundos para esses empréstimos.

O grupo de ocupantes de não índios de áreas indígenas também é contemplado em um dos programas do Plano. Segundo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) existiam no período, cerca de 154 áreas indígenas ocupadas por não índios. O intuito das ações planejadas era minimizar os conflitos e assegurar



tanto a demarcação das terras indígenas quanto o reassentamento desse grupo não índio. Os indígenas também são contemplados nas ações de etnodesenvolvimento, visando a proteção e recuperação ambiental de suas terras, fomento de suas atividades produtivas e certificação de seus produtos, ações de segurança alimentar e nutricional e preservação cultural.

Os demais programas do plano referem-se, respectivamente, às reservas extrativistas e assentamentos florestais, os atingidos por barragens e grande obras de infraestrutura e as populações ribeirinhas. O primeiro grupo encontra-se majoritariamente na região Norte e parte do Nordeste (biomas da Amazônia, Cerrado e Caatinga), estando ligados a atividades com a extração do látex, castanha, coco de babaçu e agricultores familiares em áreas de floresta. O objetivo do plano com esse grupo é oferecer alternativas para o uso dos recursos extraídos e promover um desenvolvimento sustentável que atenda as necessidades de subsistência das famílias. O segundo grupo de atingidos por barragens e grandes obras, era composto, em 2003, por cerca de 10.000 famílias, estimando-se que com as obras planejadas até 2006 afetasse mais 70.000 famílias. As ações para esse grupo são pouco específicas, apenas se referenciando que esse será alvo de políticas específicas de reassentamento, coordenadas pelo governo federal e diversos órgãos. O último grupo é o de populações ribeirinhas, sendo apenas apontado como um dos públicos alvo do Plano, com a previsão de ações que promovam a valorização de sua cultura e tradições e a melhoria de qualidade de vida. No entanto, não são específicas as políticas e ações direcionadas a tal grupo.

O plano também apontou que, para sua viabilidade um novo marco jurídico-institucional era necessário. As medidas propostas são apresentadas em nove pontos:

1. Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal.
2. Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola.
3. Revisão das normas internas do MDA/INCRA visando a agilizar o processo de obtenção de terras, disciplinar a implantação dos assentamentos e as ações de promoção da igualdade de gênero, de

desintrusão de não índios e a titulação das áreas de remanescentes de quilombolas.

4. Estabelecer competência concorrente da União com os Estados e Municípios na propositura de ações discriminatórias.

5. Estabelecer caráter preferencial das ações discriminatórias em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados na área discriminada.

6. Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, já aprovado no Senado Federal e em trâmite na Câmara dos Deputados, que prevê a expropriação para fim de Reforma Agrária das propriedades em que foi comprovada a utilização de trabalho escravo.

7. Alterações na Lei Complementar 76/93 que dificultam o processo de desapropriação ou repercutem em aumento dos custos finais da indenização, nos termos do Projeto de Lei Complementar 566/99, que tramita no Senado Federal.

8. Implementação das ações necessárias para que o Estado exproprie as propriedades com plantação de psicotrópicos e as destine para a Reforma Agrária.

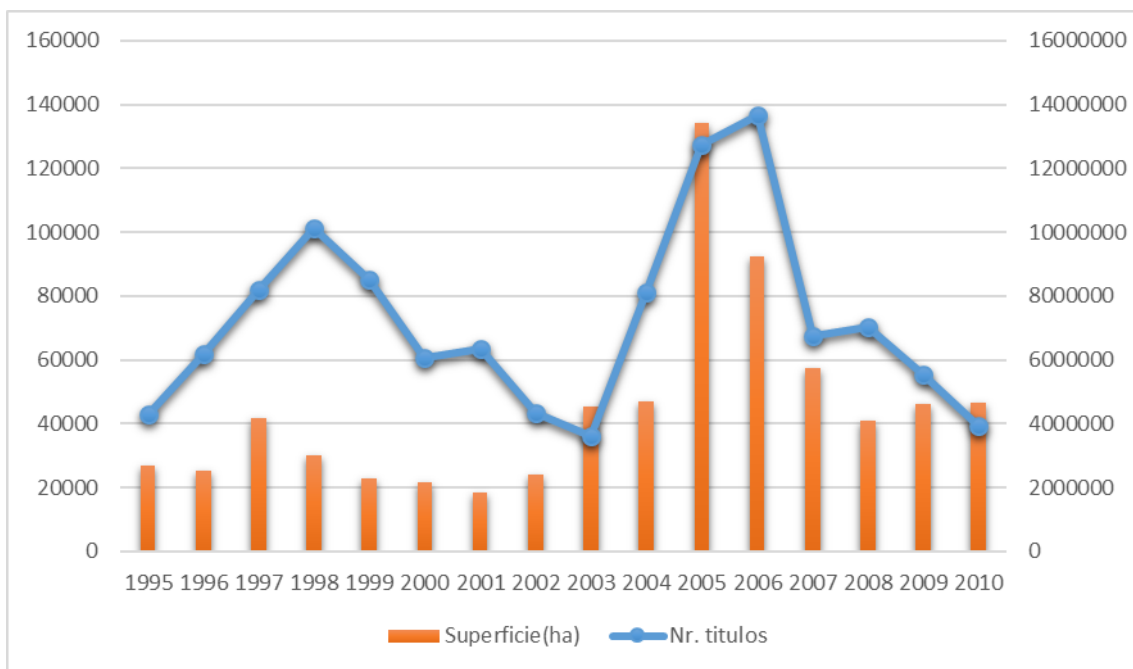
9. Notificação prévia de ingresso no imóvel particular para efeitos de vistoria por via documental. (PNRA, 2003)

O II Plano Nacional da Reforma Agrária serviu como guia geral para as ações e objetivos para a mudança na estrutura fundiária brasileira e a promoção de um novo marco de desenvolvimento rural. Tem nos novos assentamentos seu ponto central, porém entende que essas ações isoladas não são suficientes para alcançar objetivos mais amplos.

### **3.2: Resultados**

Nos 8 anos de governo Lula foram assentadas 614.088 famílias em uma área de 48.290.860 hectares, enquanto nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, 540.704 famílias foram assentadas. No gráfico 5 é possível observar um aumento de famílias assentadas a partir do ano de 2003, e uma considerável evolução com relação à área assentada. Esses assentamentos foram feitos a partir de 3.544 projetos do Governo Federal.

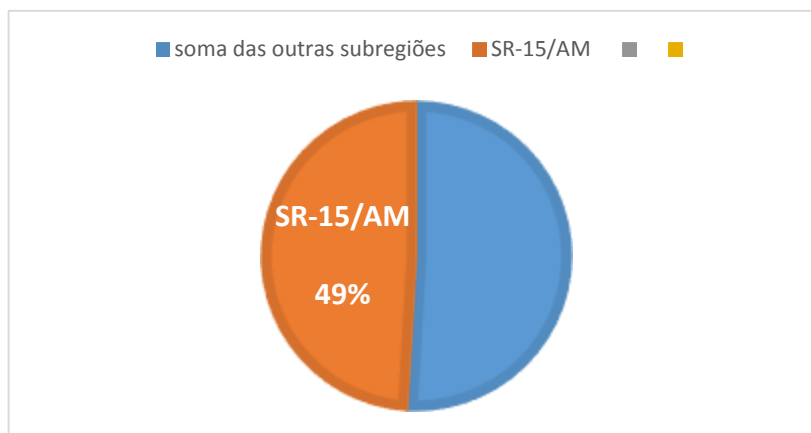
**Gráfico 5: Progresso de Área e Famílias Assentadas 1995-2010.**



Fonte: INCRA, elaborado pelo autor.

Entretanto, 23.700.84 de hectares (49 % do total) foram assentados na Amazônia, região onde o INCRA tem estoque de terras públicas discriminadas. A estratégia de fazer projetos de colonização na Amazônia é comum para manter as estatísticas.

**Gráfico 6: Participação do Estado do Amazonas no Total de Assentamentos no Brasil.**



Fonte: INCRA, elaborado pelo autor

Os dados do INCRA de desapropriação de terras, mostram que o governo de Fernando Henrique Cardoso, desapropriou mais que o dobro de área que o governo Lula, totalizando 10.278.209 hectares e 3.530 imóveis, enquanto nos 8 anos de governo Lula foram desapropriados 4.274.907 hectares e 1991 imóveis.

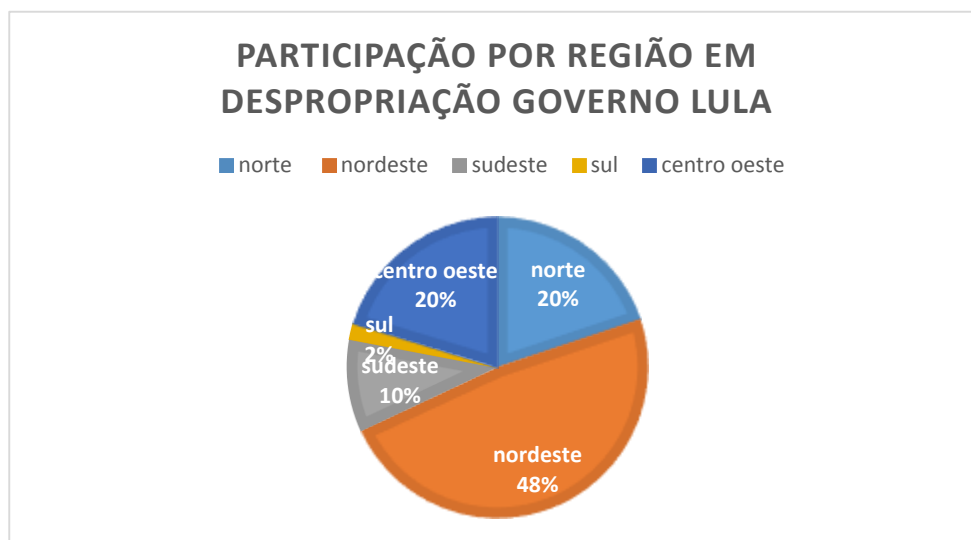
**Quadro 6: Comparação das Gestões FHC e Lula de Área Desapropriada.**

Região	FHC: 1995-1998, 1999-2002		Lula: 2003-2006, 2007-2010	
	Área (ha)	Imóveis	Área (ha)	Imóveis
Norte	2.655.978	526	848.863	204
Nordeste	3.545.302	1670	2.061.397	2.164
Sudeste	486.748	295	419.983	262
Sul	320.234	376	75.992	54
Centro Oeste	3.269.988	663	867.670	290
Total	10.278.209	3.530	4.274.907	1991

Fonte: INCRA, elaborado pelo autor.

Observando-se o gráfico 6 é possível perceber o baixo número de desapropriação na região sul e sudeste. Regiões que são mais agrícolas, com forte lobby do agronegócio.

**Gráfico 7: Participação por Região de área desapropriada nos Governos Lula.**

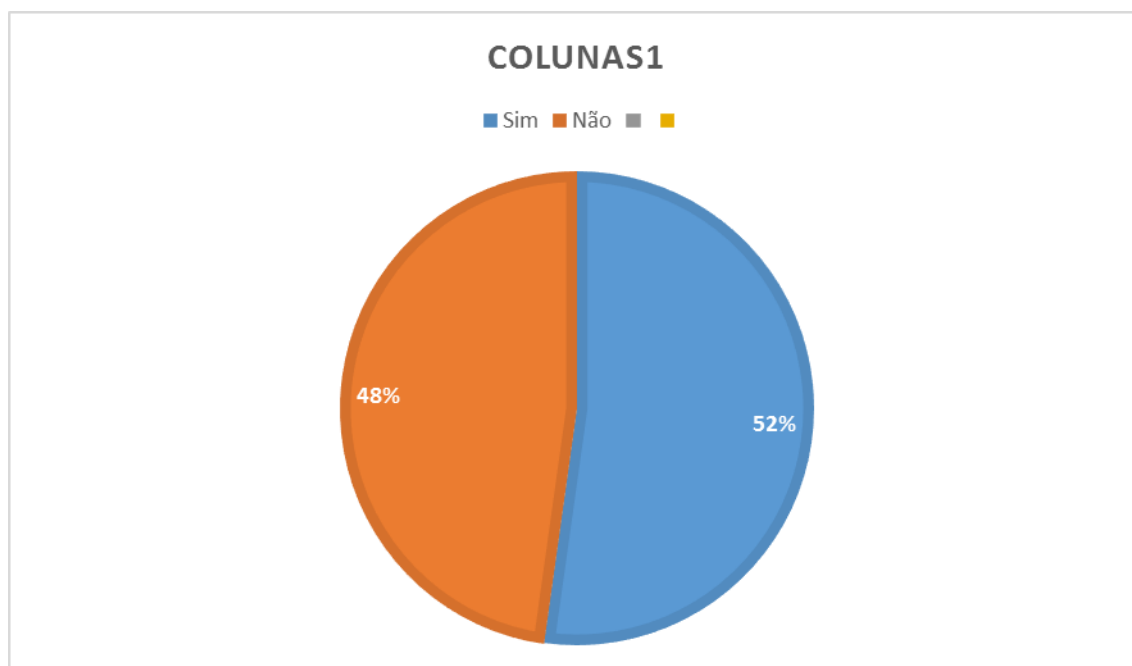


**Fonte: INCRA, elaborado pelo autor**

As políticas compensatórias de facilitação ao crédito agrícola talvez tenham sido o principal programa de desenvolvimento agrário do governo Lula. O principal deles foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que segundo dados do INCRA, através de sua pesquisa sobre a qualidade de vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária (PQRA) de 201, o Pronaf chegou a 52% das famílias assentadas com 64% de adimplentes e 62% das famílias receberam créditos de apoio fomento ou para aquisição de material de construção. O INCRA entre 2003 e 2010, financiou os créditos da construção ou reforma de mais de 394.000 moradias (PQRA, 2010). Ferreira, 2009, lembra que críticos da reforma agrária assinalam que programas como o PRONAF, que foi vagamente ampliado no governo Lula, assim como outros programas de crédito destinados a agricultura familiar como o programa de aquisição de alimentos (2003) o seguro da agricultura familiar (2004) e o aperfeiçoamento do plano safra a partir de 2003, são medidas compensatórias de um governo que optou por um modelo centrado no agronegócio (Eduardo

Fagnani, 2011, p.11). A verba repassada para o Ministério da Agricultura foi 10 vezes maior que o repasse para o Ministério de Desenvolvimento Agrário no período do governo Lula.

**Gráfico 8: Acesso de famílias assentadas ao PRONAF**



Fonte: PQRA; Adaptado pelo autor

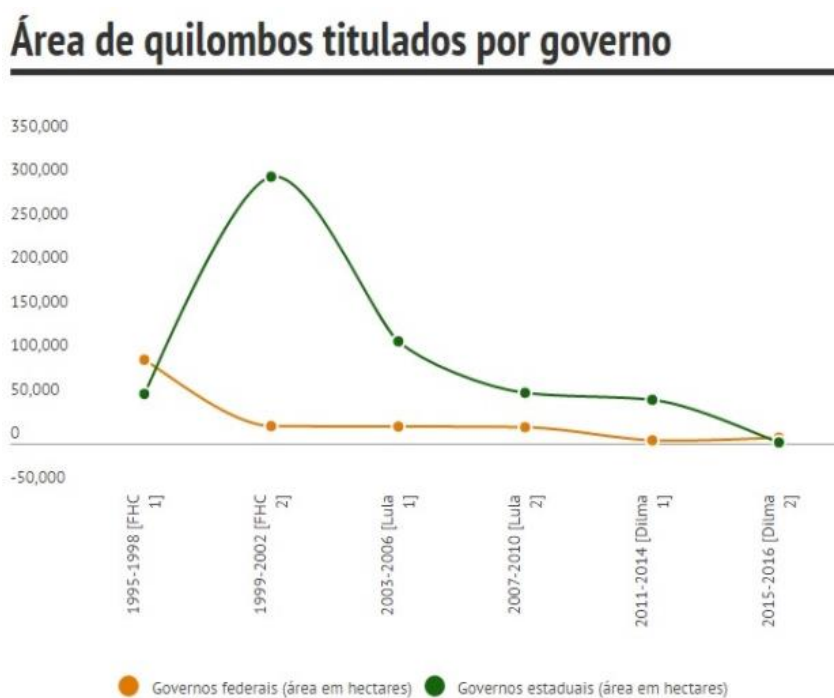
Relativo ao programa de equidade de gênero, segundo dados do sistema de informação do programa de reforma agrária (Sipra) que é vinculado ao (INCRA) o percentual de mulheres beneficiadas pelas políticas de reforma agrária ultrapassou 48% entre 2008 e 2010, no início dos anos 2000 apenas 13% de mulheres tinham o título do lote, reflexo do programa de igualdade de gênero, que prevê a aplicação da norma que tornou obrigatória a titulação da terra conjunta de homens e mulheres, independente da condição civil, sendo que em caso de separação a prioridade de permanecer na terra ficará com a mulher. Ainda, o plano objetiva a ampliação na documentação das mulheres trabalhadoras rurais, para facilitar o acesso aos benefícios.

Os processos de demarcação e regularização de terras quilombolas foram muito lentos no governo Lula. Apesar de haver um consenso que, com o decreto 4.887 de 2003, houve um marco no reconhecimento ao direito a terra, ao padronizar o procedimento em âmbito federal, estabelecer a obrigatoriedade de

desapropriação e dar ao INCRA autoridade de regulação. “No governo FHC chegou-se a titular terras sem pagar aos ocupantes privados, o que impediu o registro em cartório e obrigou a reiniciar a regularização em vários casos.” Há também um entendimento de que a burocratização do procedimento no segundo mandato, tornou o processo lento.

Analisando o gráfico 8 de titulação de áreas quilombolas por governo, Lula tituló 12 áreas, somando quase 40 mil hectares, muito aquém do que o movimento quilombola esperava. No período foi observado também o protagonismo dos governos estaduais no processo.

**Gráfico 8: Área de quilombos tituladas por governo.**



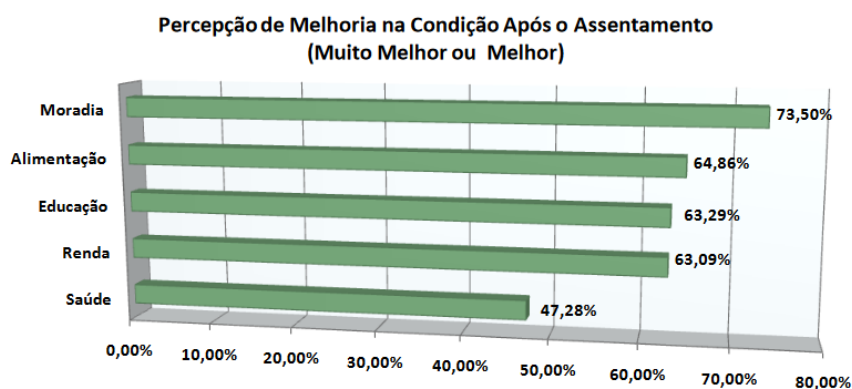
Adaptação de dados do Programa de Monitoramento Comunidades Quilombolas e Direitos Territoriais da Comissão Pró-Índio de São Paulo

**Nota** As titulações de terras quilombolas no segundo mandato de FHC foram realizadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP); não se considera na relação outras 11 terras tituladas pela FCP sem a devida desapropriação e para as quais foi necessária a abertura de novos processos de titulação no Incra. Um dos títulos entregues no primeiro mandato de Lula e outro entregues no segundo mandato de Lula foram outorgados pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Nos dados relativos aos governos estaduais, há três casos de terras tituladas tanto pelo governo federal quanto por um governo estadual.

Para Lúcia Mendonça Morato de Andrade, coordenadora executiva da CPI-SP, faltou vontade política dos governos do PT em demarcar essas terras, não priorizando a questão dos movimentos quilombolas em suas políticas.

A pesquisa de qualidade de vida, produção e renda dos assentamentos da reforma agrária de 2010, ainda levantou o questionamento comparando as condições de vida de sua família em relação a situação anterior ao assentamentos. Houve a melhora nas moradias em 73,5% dos. Progresso na saúde, educação, alimentação e renda também foram destacadas na pesquisa, como mostra o gráfico 9.

**Gráfico 9: Percepção de Melhoria na Condição Após o Assentamento**



Fonte: PQRA, 2010

O Professor de Geografia Agrária da Universidade de São Paulo (USP) Arioaldo Umbelino (2011) sustenta que o INCRA continua igual como era no governo FHC, Itamar Franco, Collor ou nos Governos Militares, atuando apenas onde há conflito e pressão, fazendo-se assim o assentamento. *“Do contrário, o órgão nunca esteve empenhado em cumprir o que plano estabelecia”*. Lembra que a maioria dos assentamentos foram feitos na Amazônia por conveniência, uma vez que o INCRA tem estoque de terras públicas discriminadas na região. E com relação a políticas compensatórias, afirma que são desculpas para tentar explicar por que teve redução de ação política.

Para João Pedro Stedile, Presidente Nacional do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o governo Lula é um governo de composição de classes. Adotando políticas que agradam todas as classes. Beneficiando



banqueiros com políticas econômicas, grandes grupos transnacionais, promovendo políticas de assistência social como o Bolsa Família e o PROUNI, valorização do salário mínimo e atendendo a população mais pobre com a ampliação do Pronaf. Com relação à reforma agrária e pequena agricultura, o Governo Lula está em dívida, não sendo possível compactuar latifúndio e sem-terras, pois um deles tem que perder. Durante o governo Lula, infelizmente o número de desapropriações foi menor que no período FHC, sendo quase nula em regiões onde o agronegócio tem poder e repetindo as táticas de projetos de colonização na Amazônia, para melhorar as estatísticas. Ainda para Stedile, o que ocorreu no Brasil foi um *“violento processo de concentração de terra. Ou seja, é um movimento de contra reforma”*.

Em vez de nós estarmos democratizando a propriedade da terra, dando acesso a mais gente e criando mais oportunidade de trabalho para que as pessoas não venham para a cidade, nesses últimos anos nós sofremos um processo de concentração, justamente por essa ineficácia do governo Lula em desapropriar fazendas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul. (Stedile, 2009)

As políticas compensatórias de estímulo ao crédito agrícola parecem ter sido a escolha do governo Lula que evitou enfrentamento com o agronegócio, pelo contrário adotou um modelo agrícola voltado para esse setor que foi fortemente estimulado em seu governos. Os baixos números de área desapropriada principalmente em regiões comandadas pelo agronegócio, reforçam essa tese.

A reforma agrária no governo Lula limitou-se a estímulos aos assentamentos e pequenos proprietários, através de apoio técnico e algum estímulo de crédito, impulsionando a produtividade das áreas, melhorando a qualidade de vida dos camponeses e evitando o confronto com o latifúndio.

## **4: Análise Comparativa: Bolívia x Brasil**

### **4:1 Comparação Projetos e Programas**

Os dois governos chegaram ao poder com forte apoio de organizações camponesas, e carregados por partidos que tinham na sua construção um programa máximo de mudança radical das estruturas agrárias de seus países, porém na própria construção dos projetos agrários elaborados pelos dois governos é possível notar claras diferenças. Lula apresentou o II Plano Nacional de Reforma agrária (PNRA) em 2003, programa bem mais tímido e distante do projeto inicial de reforma estrutural massiva e radical, o que gerou descontentamento dos Movimentos Camponeses, retrocedendo inclusive ao programa de campanha “Vida Digna no Campo” lançado para eleições de 2002. Evo Morales aprovou a lei de recondução da reforma agrária em 2006, mudando toda normativa agrária do país, dando fortes passos em direção da construção do estado plurinacional.

Enquanto no programa de governo da campanha eleitoral de 1998 de Lula o Partido dos trabalhadores (PT) falava em um milhão de famílias assentadas o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) recuou essa meta para 400 mil famílias. Buscou-se evitar atacar os grandes latifúndios que se denominavam “empresários rurais”. Além de não abordar temas como limite máximo de propriedade de terra, defendido pela Igreja através da pastoral da terra e pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST). O plano do governo Lula buscou sim uma ampla cooperação entre diversa instituições e órgãos. O principal agente era o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (hoje os dois são fundidos) Ministério do Meio Ambiente; Saúde; Educação; Cultura; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; BNDES; Banco do Brasil; Caixa econômica Federal; Fundos Nacionais de Desenvolvimento; CONAB; EMBRAPA e centros autônomos de tecnologias apropriadas; conselhos de desenvolvimento rural sustentável; universidades; etc.

Nesse aspecto a execução do plano supõe um elevado grau de coordenação e organização. Estabelecendo portanto a busca pelo fortalecimento da agricultura familiar com apoio técnico para ganho de produtividade, acesso ao crédito agrícola e melhoria de condição dos assentamentos como a principal meta do plano. O plano deixou claro que a posição do Governo já era pelo modelo do Agronegócio.

Enquanto que a lei de Recondição de reforma agrária na Bolívia de 2006, se aprofundou mais nas questões sociais facilitando e garantindo terras fiscais aos povos originários que são os verdadeiros donos de toda terra boliviana mas que estavam desassistidos e eram constantemente explorados. Mudando fortemente toda a normativa agrária do país, buscou-se incorporar o conceito integral de função econômica/social da terra, estabelecendo parâmetros para serem considerados e reforçando amplamente a ideia de *sanar* a terra, (procedimento técnico e jurídico destinado à Regulação do direito de propriedade da terra parte (Art. 64 lei N 3545), isentando de pagamentos de impostos pequenas propriedades e imóveis de propriedade com uso comunitário. Além de mudar normas de expropriação de terra que devem ser usadas para utilidade pública, conferiu ao Presidente da República a atribuição de outorgar personalidade jurídica a povos indígenas e originários. Aumentou a participação social e conferindo representatividade a diversos setores que haviam sido esquecidos em toda a história do país. O programa porém, não tocou em pontos delicados, tais como a redefinição do tamanho de propriedade agrícola que se mantém o mesmo desde de 1953, e a relação técnica de cabeça de gado por hectare, que permaneceu inacreditáveis 5 hectares de terra para cada cabeça de gado. Para efeito de comparação no Brasil a relação é diferente em cada região mas a média é entorno de um hectare de terra para cada cabeça de gado.

Os dois projetos tinham alguns programas específicos para determinados setores em comum, como um programa para promover equidade de gênero na titulação de terras, as mulheres apareciam como a parcela mais pobre da população do campo e minoritária entre os beneficiários (as). Ações com o objetivo de combater tais igualdades foram apresentadas buscando dar

autonomia e emancipar as mulheres camponesas. No II Plano Nacional de Reforma agrária, foram apresentadas estratégias de aperfeiçoamento do sistema de crédito existente, de modo a ampliar o acesso das mulheres e promover o “financiamento da produção de grupo de mulheres com aval solidário”. Prevendo também a aplicação da norma que obriga a titulação de terras conjuntas independente do estado civil, e prioriza que a terra permaneça em nome da mulher em caso de separação.

Outro programa específico apresentado que o II PNRA foi o de apoio ao Etnodesenvolvimentismo, de áreas remanescentes quilombolas, áreas que tiveram sua regulamentação estabelecida na Constituição de 1988 mas que até 2003 de 746 áreas remanescentes oficiais e 2000 não oficiais, apenas 71 comunidades haviam sido tituladas. Através do MDA e do Incra o plano previa a regularização e garantia de posse dessas terras, e o desenvolvimento de atividades que levem em consideração a preservação de suas características étnicas e culturais. Tendo como objetivo central a promoção do etnodesenvolvimentos e a garantir a segurança alimentar e nutricional dessas comunidades. O plano também aponta a garantia de crédito e assistência técnica, apesar de não especificar a origem dos fundos para esses empréstimos. Na lei de Recondução de Reforma Agrária, os povos Originários têm seus direitos amplamente garantidos, prevendo a prioridade dessas comunidades ao acesso das terras fiscais.

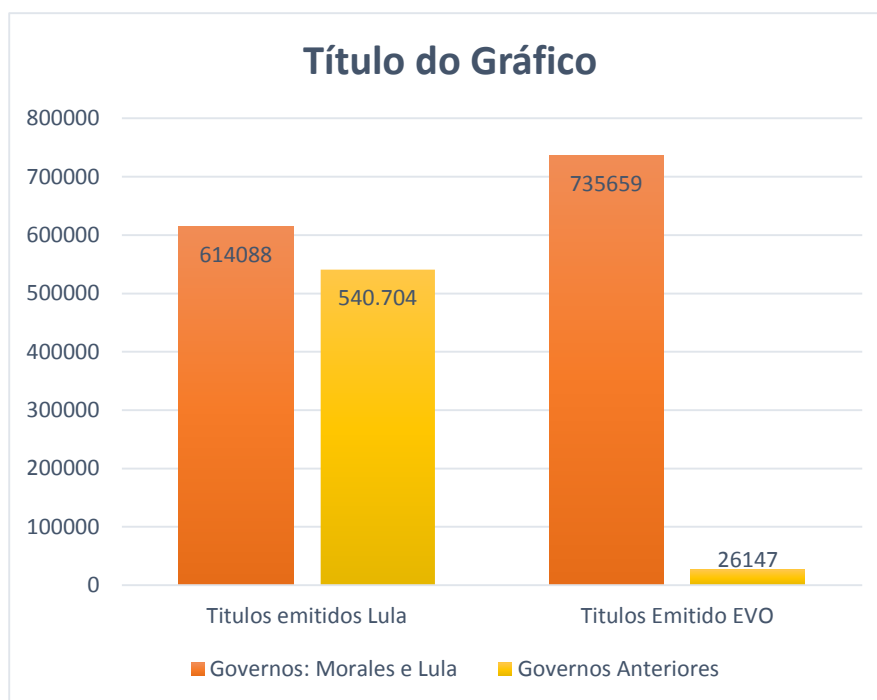
Outro ponto em comum era a preocupação ambiental, a lei de recondução de reforma agrária estabelecia que o estado deveria garantir a preservação dos bosques naturais com vocação florestal e promover programas para recuperação da flora e fauna degradada. Além de desenvolver planos para uma distribuição racional da terra garantindo aos novos assentamentos acesso à educação, saúde e segurança alimentar. Já o II PNRA elabora programas para reservas extrativistas e assentamentos florestais voltado para dois grupos o primeiro que encontrasse majoritariamente no Norte e Nordeste (biomas da Amazônia, Cerrado e Caatinga), com grupos ligados à extração da castanha, coco de babaçu, látex e a agricultores florestais em áreas de floresta. Onde se busca

oferecer alternativas para os recursos extraídos mirando o desenvolvimento sustentável e atendendo as necessidades de subsistência da família. O segundo grupo é o de atingido por barragens que são representados pelo Movimento dos Atingido por Barragens (MAB). Onde se referêcia que os grupo deveriam ter sido alvo de políticas específicas de reassentamento.

## **4.2: Comparação dos Resultados**

Analisando os resultados, as diferenças entre os governos ficam ainda mais evidentes. No governo Morales os números apontam para uma mudança considerável da estrutura fundiária, com os números mais significativos da história da reforma agrária no país. As propriedades com segurança jurídica representam hoje 72,5 % do território rural da Bolívia, 77 milhões de hectares. E desses 67,5 milhões de hectares foram conquistado na gestão Evo Morales. Além disso, foram emitidos 735.659 títulos de propriedade beneficiando 1.721.250 pessoas enquanto que nos 10 anos anteriores foram emitidos 26.147 títulos beneficiando 174.963 pessoas. Nos 8 anos de governo Lula os resultados não foram significativamente maiores do que dos governos FHC. Foram assentadas 614.088 famílias em uma área de 48.290.860 hectares, enquanto nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso 540.704 famílias foram assentadas. No gráfico 10 é possível observar a grande diferença da relevância dos números dos governos, enquanto no governo Morales se emitiu mais de 28 vezes mais títulos que nos 10 anos dos governos neoliberais, desde a criação da lei INRA em 1996. Nos 8 anos de Lula foram assentadas apenas 73 mil e 384 famílias a mais que nos 8 anos do governo FHC.

**Gráfico 10: Comparação de títulos de terra emitidos nos Governos Lula e Morales com os governos anteriores.**

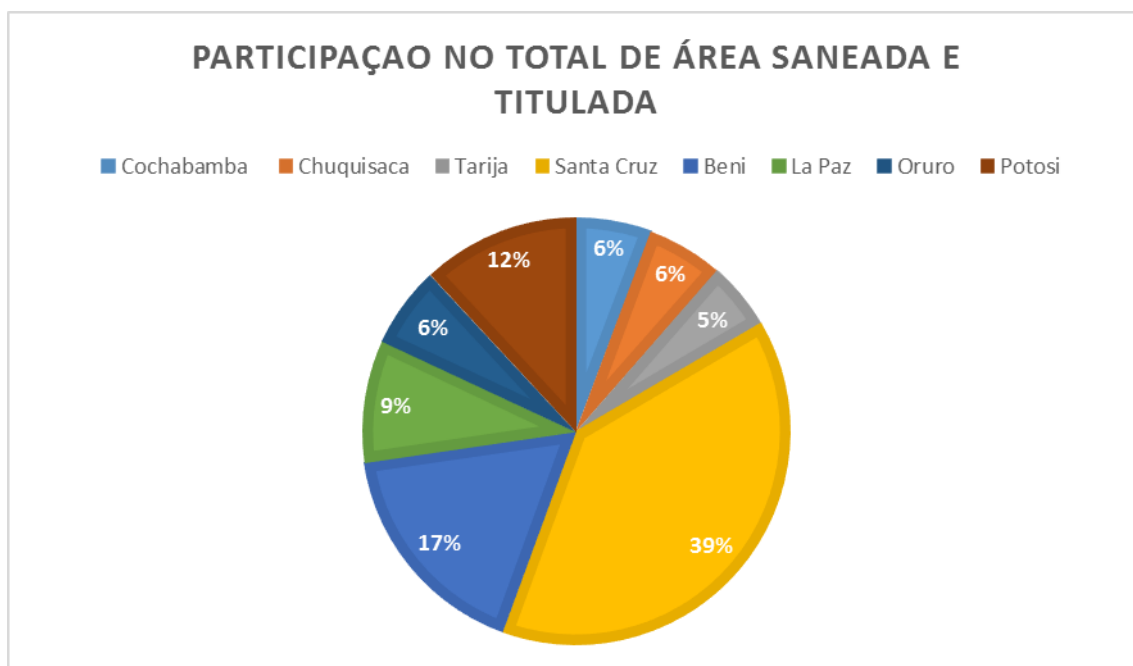


**Fonte: INCRA, INRA. Elaborado pelo autor.**

Além disso ao analisar o total de áreas assentadas apesar dos números do governo Lula serem consideravelmente melhores que os do governo FHC 48. 280.860 hectares, contra 21.075.056, quase a metade dessa área 49% se localiza no estado do Amazonas, terra onde o INCRA tem estoque de terra descriminalizada. Já na Bolívia em todas os departamentos ocorreu considerável aumento de área *Saneada* e titulada com relação aos períodos anteriores, no gráfico 11 é possível observar que todos os departamentos tem participação importante no total de área *saneada*, com destaque para o departamento de Santa Cruz, onde foram saneados e titulados uma área de 24.604.481 hectares. Santa Cruz é o maior departamento em área e população e a região onde o agronegócio Boliviano tem grande poder político e econômico. O departamento de Pando concluiu o processo de saneamento por isso não aparece no gráfico, porém ao comparar a gestão de Morales com os governos neoliberais no departamento, é importante evidenciar que nos governos anteriores não a

registro de nenhuma comunidade beneficiada, enquanto que nos anos do governo do Estado Plurinacional 188 comunidades foram beneficiadas.

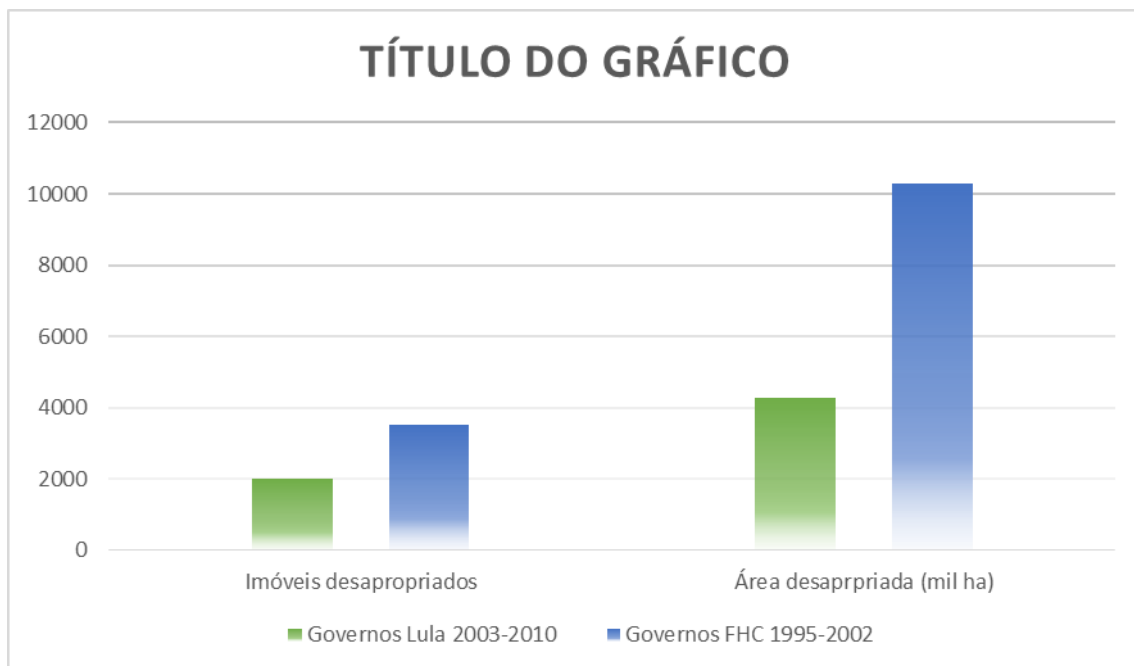
**Gráfico 11: Participação por Departamento no Total de Área Saneada e Titulada.**



Fonte: INCRA; Elaborado pelo autor

Os números do Governo Lula são ainda piores com relação as desapropriações, muito piores inclusive que os números dos governo FHC. E são quase nulas em regiões em que o agronegócio tem grande poder político e econômico, como na região Sul e Sudeste. Mesmo tendo em seu cadastro 120 milhões de hectares de grandes propriedades improdutivas, o que parece demonstrar que o governo não teve muita “vontade” política de fazer reforma agrária pois podia se utilizar das normas legais do estatuto da terra para realizar desapropriação em terras improdutivas. No gráfico 12 é possível observar como o governo Lula tem números bastante piores que o presidente anterior.

**Gráfico 12: Comparação de Imóveis e Área Desapropriada nos Governos Lula 2003-2010 e FHC 1996-2002.**



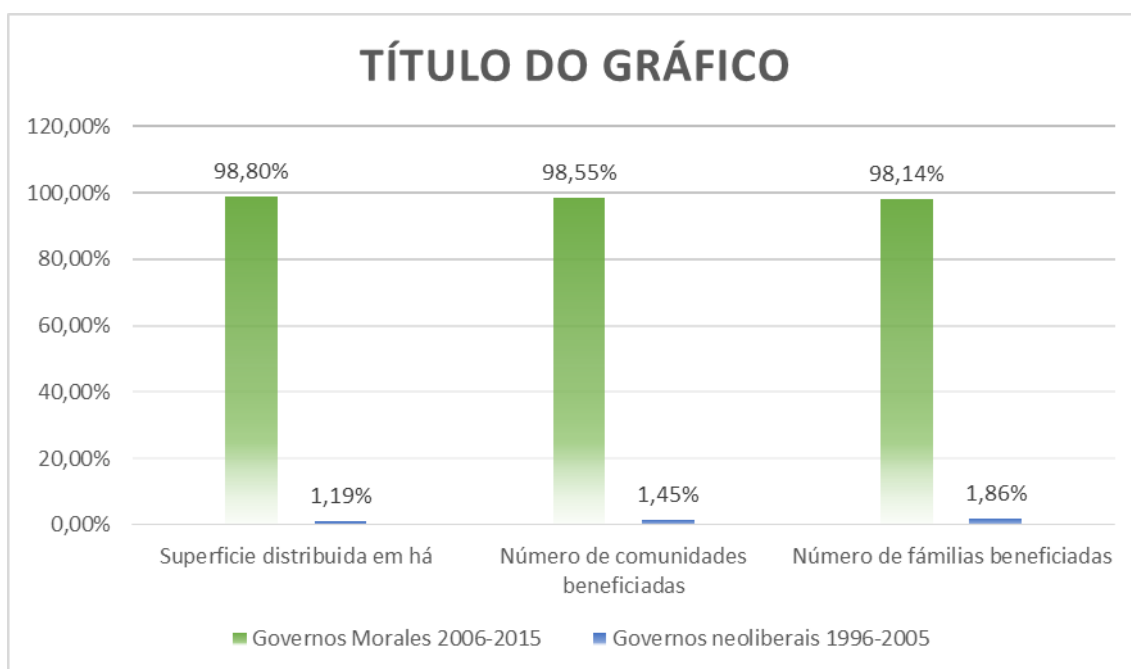
**Fonte: INCRA; Elaborado pelo autor**

Um programa que os resultados dos dois países apontam sucesso é o compromisso de equidade de gênero. Na Bolívia de 1996 até 2015 46% dos títulos de terra foram concedidos a mulheres. Entre a primeira reforma agrária em 1953 e 1993, menos de 10% dos títulos foram concedidos para mulheres. No Brasil os números também são bastante significativos, uma vez que até o começo dos anos 2000 apenas 13% dos títulos de lote eram em nome de mulher, e entre 2008 e 2010, por exemplo, as mulheres beneficiadas com a posse da terra passou de 48% do total de títulos emitidos. Além de promover importantes programas de apoio técnico e incentivo de criação de cooperativas de mulher. Programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNEA) que em 2009 estabeleceu obrigatoriedade de que pelo menos 30% dos alimentos devem ser adquiridos da Agricultura Familiar ou de empreendedor familiar rural, priorizando-se assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e as comunidades indígenas que ligados ao apoio técnico dado as cooperativas de mulheres facilitaram a elas vender seus produtos, impulsionando a melhora de vida, e a emancipação da mulher camponesa.



Com relação ao projeto demarcação de terras quilombolas, os números dos governos Lula também ficaram muito aquém do que o Movimento Quilombola esperava, foram tituladas apenas 12 áreas e menos de 40 mil hectares. Enquanto que no governo de Morales se atingiu números históricos de terras fiscais distribuída entre os povos originários e movimentos sociais. Foram 2.536.390 hectares beneficiando 834 comunidades e 30.236 famílias. Nos 10 anos dos governos neoliberais haviam sido distribuído, apenas 36.834 hectares, beneficiando 10 comunidades e 563 famílias. No gráfico 13, é possível observar a grande relevância dos resultados do governo Morales no que tange a distribuição de terras fiscais aos povos originários, com números que passam de 98% do total dos últimos 20 anos.

**Gráfico 13: Participação em Porcentagem por Governo, dos números de Distribuição de Terras Fiscais a Povos Originários e Movimentos Campesinos entre 1996-2015.**



Fonte: INRA; Elaborado pelo autor.

As políticas compensatórias de estímulo ao crédito agrícola parecem ter sido a escolha do governo Lula que evitou enfrentamento com o agronegócio, pelo contrário adotou um modelo agrícola voltado para esse setor que foi fortemente estimulado em seu governos. Os programas de créditos agrícolas para agricultura familiar chegaram até 2010 a 62% das famílias assentadas o PRONAF para 52% dos assentamentos. Nesse período o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) foi muito inferior ao Ministério da Agricultura Pesca e Abastecimento (MAPA) que é estreitamente ligado ao agronegócio no Brasil.

Já na Bolívia os dados mostram que a reforma agrária foi mais contundente desde a elaboração de seu projetos até os relevantes resultados de *Saneamento* de terra, reiterando o compromisso de Morales com sua base política ligada aos movimentos indígenas e sociais.

## **5. Conclusão**

Tanto Evo Morales quanto Lula, tem suas vidas políticas interlaçada aos movimentos sociais, onde sempre lutaram por uma reforma agrária radical que revertesse a inequidade crônica de concentração de terra na América Latina, promovendo justiça em seu acesso, se impondo ao poder do latifúndio e enfrentando o grande capital.

Porém ao chegar à presidência o plano de Reforma Agrária lançado pelo governo Lula foi muito mais tímido do que o esperado. Enquanto no programa de governo da campanha eleitoral de 1998 de Lula o Partido dos trabalhadores (PT) falava em um milhão de famílias assentadas o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) recuou essa meta para 400 mil famílias. Buscou-se evitar atacar os grandes latifúndios que se denominavam “empresários rurais”. Além de não abordar temas como limite máximo de propriedade de terra, defendido pela Igreja através da pastoral da terra e pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST).

O governo Lula se limitou à ampliação e criação de programas compensatórios para estímulo da agricultura familiar, tais como, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que foi consideravelmente ampliado em seu governo; o programa de aquisição de alimentos (2003); o seguro da agricultura familiar (2004) e o aperfeiçoamento do plano safra a partir de 2003. Além de programas de aperfeiçoamento e de apoio técnico para ganhos de produtividade nos assentamentos. Evitando conflitos com o agronegócio, a reforma agrária deu-se com a distribuição em terras do Incra, sem necessidade de desapropriação. Além disso, o número de desapropriações ao longo do governo Lula foram menores do que as dos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Na Bolívia a lei de Recondição de Reforma Agrária de 2006 mudou fortemente a normativa agrária do país, buscou-se incorporar o conceito integral de função econômica/social da terra, estabelecendo parâmetros para serem considerados e reforçando amplamente a ideia de *sanar* a terra, (procedimento técnico e jurídico destinado à Regulação do direito de propriedade da terra parte (Art. 64 lei N 3545).

No governo Evo Morales, a Bolívia teve os mais consideráveis números de Reforma Agrária de sua história, devendo ser destacado dois aspectos: a superfície de terra com segurança jurídica nunca foram tão extensas nem com garantias tão plenas; a velha estrutura de terra excludente e injusta mudou para uma estrutura mais democráticas e inclusivas em seu acesso, facilitando e garantindo o acesso dos povos originários a terras fiscais e incluindo setores esquecidos nas representações institucionais. Porém não rompeu as negociações políticas com o grande latifúndio, o poderoso setor agroindustrial exportador, comandado pelas oligarquias regionais, continua exercendo pressão diante do Estado Boliviano.

As políticas de reforma agrária foram mais contundentes na Bolívia de Morales que no Brasil de Lula, com consideráveis números de áreas saneadas, a estrutura agrária do país foi em algum grau modificada, No Brasil a escolha pelo modelo agrário ligado ao agronegócio, engessou mudanças significativas,

mantendo uma estrutura fundiária desigual, com as terras sob o domínio dos poderosos empresários do campo.

## Bibliografia

- FERNANDES, B. *O MST e as reformas agrárias no Brasil*. Boletim DATALUTA – Artigo do mês: dezembro de 2008. ISSN 2177-4463
- FERREIRA: *Pochmann: Reforma Agrária é estratégica para o desenvolvimento econômico do Brasil*. INCRA, 2009. Disponível em:  
[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13336:pochmann-reforma-agraria-e-estrategica-para-o-desenvolvimento-economico-do-brasil&catid=1:ultimas&Itemid=278](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13336:pochmann-reforma-agraria-e-estrategica-para-o-desenvolvimento-economico-do-brasil&catid=1:ultimas&Itemid=278)
- FONSECA, C. (12 de agosto de 2008). *Democracia direta detona guerra civil na Bolívia*. Fonte: Independencia Sul Americana:  
<http://independenciasulamericana.com.br/2008/09/democracia-direta-detona-guerra-civil-na-bolivia/>
- GIL, A. D. (2009). Análise marxista do processo político boliviano pós 2005. 6º *Colóquio Internacional Marx e Engels*. Uberlândia.
- INRA. (2010). *PLAN TRIENAL DE AJUSTE AL NUEVO ESTADO PLURINACIONAL 2010-2012*. La Paz.
- INRA. (2015). *ANUARIO 2015*. La Paz.
- INRA. Instituto Nacional de Reforma Agraria . (2009). *La tierra tiene nombre de mujer*. Exelsior SRL.
- LUIGI, R. (2009). BOLÍVIA: AS RAZÕES DA CRISE DE UM PAÍS PARTIDO AO M. *Geo UERJ*, 149-167.
- MDA. (2003). *II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA*.
- MDA. (2010). *Reforma Agrária Pesquisa Sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária*. Brasília.
- MUN, N. K. (STEMBRO de 2012). REFORMA ÁGRARIA E LA RECONSTRUCCION AGRARIA DA BOLIVIA. *RURIS*, pp. 211-217.
- NASSIF, L. (16 de junho de 2016). *A falta de vontade política para reconhecer territórios quilombolas*. Fonte: Jornal GGN:  
<http://jornalgggn.com.br/noticia/a-falta-de-vontade-politica-para-reconhecer-territorios-quilombolas>
- ORMACHEA, E. (2008). *SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTÁRIA IN BOLIVIA*. La Paz.

SAMPAIO, P. A. (s.d.). A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E A LUTA PELO SOCIALISMO .

STEEDILE, J. P. (15 de agosto de 2009). Reforma agrária regrediu no governo Lula, diz Stedile. (U. Notícias, Entrevistador)

UMBELINO, A. (12 de janeiro de 2011). (C. Capital, Entrevistador)