

# Quem pode ser beneficiário da reforma agrária?<sup>1</sup>

Who can be a beneficiary of land reform?

 **Nadia Andrea Hilgert<sup>2</sup>**

 [https://doi.org/10.36920/esa33-1\\_06](https://doi.org/10.36920/esa33-1_06)

**Resumo:** A definição sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária foi estabelecida inicialmente no Estatuto da Terra e, desde então, foi redefinida nas leis, normas administrativas e planos de reforma agrária posteriores. Há permanências, especialmente nas leis, e mudanças sugeridas principalmente nos planos de reforma agrária. Entre as mudanças está a ampliação das modalidades de reforma agrária com a incorporação do reconhecimento de povos tradicionais. O levantamento em torno da definição sobre o beneficiário da reforma agrária reflete, entre outras coisas, a compreensão que os formuladores das leis, normas e planos têm sobre os trabalhadores rurais, que são os potenciais beneficiários da política. Por fim, vemos que as (re) definições sobre o beneficiário da reforma agrária influenciam as possibilidades de realização de uma das principais políticas de democratização de terras.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária. Beneficiário. Legislação. TCU. INCRA.

<sup>1</sup> Esse artigo foi apresentado no 10º Encontro da Rede de Estudos Rurais, realizado em 2023, e selecionado para publicação na Revista Estudos Sociedade e Agricultura.

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista pela FAU (UFRGS), Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR(UFRJ) e Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA(UFRJ). Atualmente é Analista de Reforma Agrária no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). E-mail: nadiahilgert@hotmail.com

**Abstract:** The Land Statute first defined who can be a beneficiary of land reform policy. Subsequent laws, administrative rules, and land reform plans have since redefined such definitions. These changes evince permanence, mainly in the laws, and changes suggested mainly in the land reform plans. The changes include broadening the modalities of land reform by recognizing traditional peoples. The survey on the definition of the beneficiary of land reform reflects, among other things, the understanding the formulators of laws, norms, and plans have of rural workers, who are the potential beneficiaries of the policy. Finally, we see that the (re) definitions about who can be a beneficiary of land reform influence the possibilities of implementing one of the main land democratization policies.

**Keywords:** Land Reform, Beneficiary, Law, TCU, INCRA.

## Introdução

Em 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>3</sup> determinou a suspensão cautelar das principais ações da política de reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O levantamento que fundamentou a decisão do órgão de controle teria detectado a existência de quase 600 mil beneficiários com indícios de irregularidades. Esses beneficiários, segundo a interpretação do TCU, não estariam atendendo às normas que estabelecem quem pode ser beneficiário da reforma agrária.

Para entender esse evento – e outras questões relacionadas à política – é importante entender como se deu a construção do “beneficiário ideal” da política de reforma agrária, ou seja, as regras que definem quem legalmente pode acessar a política. Como uma das principais políticas que colocam em questão a propriedade privada absoluta da terra, a reforma agrária tem uma trajetória de disputas. A construção das normas que determinam quem pode ser beneficiário da política faz parte dessa disputa. Como define Thompson

---

<sup>3</sup> O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de auditoria externa da administração pública brasileira. Tem a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional a fiscalizar a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento e a administração de recursos públicos federais. O Tribunal é composto por auditores, recrutados por concurso público, que realizam as fiscalizações e sugerem encaminhamentos, e por ministros que tomam as decisões de forma colegiada sobre as fiscalizações. São 9 ministros indicados (6 pelo Congresso Nacional e 3 pelo Presidente da República) e 4 ministros substitutos definidos por concurso público.

(1997), a lei pode ser vista instrumentalmente como mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora.

Para fazer esse estudo, foi realizado um levantamento por meio de consulta à legislação – Estatuto da Terra (Brasil, 1964), Lei Agrária (Brasil, 1993) e Lei de Regularização Fundiária (Brasil, 2017) –, às normas administrativas do INCRA (2004, 2005, 2019) e aos planos de reforma agrária (Brasil, 1985a, 1985b, 2003). Será possível ver como esse “beneficiário ideal” da reforma agrária foi sendo construído ao longo do tempo (para esse trabalho, do Estatuto da Terra até o governo Bolsonaro), em vários espaços como resultado de disputas políticas e da atuação de vários atores. As definições levantadas refletem, entre outras coisas, a compreensão que os formuladores das leis, normas e planos têm sobre os trabalhadores rurais, que são os potenciais beneficiários da política.

Vou apresentar o levantamento sobre esse beneficiário ideal inserido num painel com os eventos mais importantes da política de reforma agrária, num diálogo com a produção bibliográfica sobre o tema. A produção de pesquisas, estudos e textos sobre reforma agrária e política de assentamentos é bastante ampla. Serão utilizados textos de alguns autores que têm produção “consagrada” na área, com estudos sobre grande parte do período abrangido pela pesquisa, como Bruno (2002, 2020), Carvalho *et al.* (2009), Delgado (2010), Graziano da Silva (1985), Medeiros (1989, 2002, 2015), Martins (1999), Palmeira (1989), entre outros. Além disso, buscarei dialogar também com autores de pesquisas referentes aos últimos anos da política, como é o caso de Sabourin *et al.* (2020), Dalla Costa (2019) e Leite, Castro e Sauer (2018).

Esse artigo contará com essa introdução, desenvolvimento com três partes e as considerações finais. As três partes do desenvolvimento serão: (1) O começo: Estatuto da Terra, I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Constituição de 1988 e Lei Agrária, em que se analisa o período de pouca efetividade na criação de assentamentos, mas onde se construíram as definições basilares sobre a política e também sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária; (2) O auge: governos FHC e Lula no qual se aborda o período em que a política teve mais ações; e (3) Declínio: desmonte da política de assentamentos, no qual é tratada a diminuição das ações da política e a construção de normas cada vez mais complexas para seleção de beneficiários.

## O começo: Estatuto da Terra, I PNRA e Lei Agrária

O Estatuto da Terra, Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964, inaugura um conjunto de medidas e definições para a execução de reforma agrária e passa a ser o marco legal básico da política. Como afirma Palmeira (1999), a importância do Estatuto da Terra está em ter reconhecido a existência de uma questão agrária, de interesses conflitantes dentro da agricultura. O autor também enfatiza que o Estatuto criou realidade ao estabelecer categorias pelas quais as questões fundiárias passariam a ser interpretadas. Também é no Estatuto que se tem a primeira definição sobre quem poderia ser beneficiário da política que pretendia “promover a melhor distribuição da terra”. O artigo 25 do Estatuto é a base para o desenvolvimento de toda a futura legislação sobre o tema. Neste artigo, que está inserido no capítulo sobre distribuição de terras, ficou estabelecido que:

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

[...]

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições para-fiscais (BRASIL, 1964, p. 06).

Dentre as possibilidades de políticas inseridas no Estatuto, o governo militar, no poder desde 1964, optou por concentrar sua atuação na política de colonização da Amazônia e no apoio à modernização da grande propriedade. A política de reforma agrária — as ações da política de colonização naquele período — a partir de 1970 passa a ser responsabilidade do INCRA, autarquia criada por meio da fusão do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), instituídos por ocasião da aprovação do Estatuto da Terra.

Apesar da não transformação do estabelecido no Estatuto da Terra em política de reforma agrária e da militarização da gestão governamental com objetivos de esvaziar as agências mediadoras (igrejas, partidos e sindicatos) e afastá-las do campesinato, a defesa da reforma agrária resistiu durante todo o período da ditadura militar. Tiveram destaque nessa resistência principalmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e setores da Igreja Católica que se apoiavam na existência de uma lei que oferecia meios para que a reforma fosse realizada.

No bojo do movimento pela redemocratização política no início dos anos 80, a luta pela Reforma Agrária passou a ocupar espaços mais amplos no debate público. A Campanha pela Reforma Agrária reuniu vários segmentos favoráveis à reforma agrária e o tema foi incorporado na campanha de Tancredo Neves à presidência da República.

O governo Sarney<sup>4</sup> convidou defensores históricos da reforma agrária para integrarem o governo e atuarem na redação da Proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Com o propósito de cumprir o Estatuto da Terra que, segundo os redatores do documento, tinha sido desvirtuado nos 20 anos anteriores, a Proposta estabelecia a realização da reforma agrária por meio da criação de projetos de assentamento em terras obtidas por meio da desapropriação por interesse social.

Quanto aos trabalhadores que seriam beneficiados pela política, fica claro no texto que a reforma agrária proposta se caracterizaria como um programa da área social e atenderia à população de baixa renda, migrantes ou moradores de áreas de conflito (Brasil, 1985a, p. 11). Há, nesse sentido, uma visão ampliada para quem poderia, potencialmente, ser beneficiário da política.

Outro destaque do texto é a importância dada à participação da sociedade civil na condução da política, principalmente a participação dos trabalhadores e suas representações, como fica estabelecido nesse trecho do documento:

Aos principais interessados na Reforma Agrária, os trabalhadores rurais, está reservado papel central na sua efetivação. [...] Respeitada a sua autonomia, elas estarão presentes em todos os momentos e em todos os níveis do

---

<sup>4</sup> Tancredo Neves foi eleito, mas faleceu antes de tomar posse, assumindo o vice, José Sarney.

processo: na indicação das áreas a serem objeto de intervenção do poder público, na discussão do perfil dos assentamentos, na seleção dos beneficiários, nos levantamentos para fim de desapropriação, na busca de soluções para conflitos de terra e em todas as demais situações em que os interesses dos trabalhadores estejam envolvidos (Brasil, 1985a, p. 26).

Após a apresentação da Proposta no IV Congresso da CONTAG, realizado em maio de 1985, o seu conteúdo foi posto em discussão e iniciaram-se as articulações de grupos contrários à realização da reforma agrária. Para Graziano da Silva (1985), o lançamento do Plano num congresso de trabalhadores gerou indignação entre os latifundiários. Para o autor, nem os mais moderados entre os proprietários aceitavam tal protagonismo dos trabalhadores rurais nos encaminhamentos da questão.

Ao lado da atuação de caráter mais institucional realizada por meio da CONTAG, os trabalhadores sem-terra, durante o ano de 1985, intensificaram ocupações de terra como forma de pressionar o governo para a realização da reforma agrária. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado em 1984, liderou essa nova forma de atuação dos trabalhadores e passou a ter centralidade nas lutas pela democratização do acesso à terra nos anos seguintes.

Por outro lado, e como resposta à atuação dos trabalhadores sem-terra, constituiu-se a União Democrática Ruralista (UDR), que passou a ser uma representação fundamental dos proprietários rurais nos debates que se seguiram ao IPNRA e que antecederam e ocorreram no período da Constituinte de 1988. A UDR representava o lado mais polarizado e violento da representação patronal e ainda disputava a representação dos pequenos proprietários rurais utilizando-se do discurso da discriminação em relação ao homem do campo (Medeiros, 1989).

Para Bruno (2002, p. 16), o ano de 1985 se caracteriza, ao mesmo tempo, pela democratização e pela constituição de um campo de conflito agrário, pois, segundo a pesquisadora:

O processo de transição, se, de um lado, fez aflorar a bandeira da reforma agrária e imprimiu uma nova feição às lutas por terra, de outro, contribuiu para a radicalidade da

reação patronal rural e potencializou o medo dos grandes proprietários quanto à possível efetividade de uma reforma agrária no Brasil.

Os proprietários rurais passaram a articular uma participação política no governo, mas também consideraram fundamental construir uma maior visibilidade social e política dos setores patronais perante a sociedade. A busca dessa visibilidade passou a ser um dos objetivos da atuação do setor nos anos seguintes. Bruno (2002) realizou um estudo sobre as discussões sobre o I PNRA na imprensa no período de maio a outubro de 1985 e concluiu que o posicionamento dos meios de comunicação, especialmente os editoriais dos grandes jornais, reproduzia os argumentos dos grandes proprietários rurais em relação ao I PNRA.

Um dos argumentos centrais dos proprietários rurais nas críticas ao I PNRA é a referência à incapacidade dos futuros beneficiários de cuidar da terra e aprender novas tecnologias. Bruno (2002) mostra como nos anos 1980 a desqualificação do trabalhador rural deixa de focar somente em sua suposta “preguiça” para focar no fato dele não ter qualificação para trabalhar na agricultura modernizada e ser incapaz de aprender. Um dos expoentes dos proprietários rurais, Roberto Rodrigues (Carvalho *et al.*, 2009, p. 112), justifica essa percepção ao explicar que, para ele, era necessário ter vocação para merecer terra e por isso não admitia que se desse terra para quem a quisesse. Nessa interpretação torna-se “impossível” aprender a cuidar da terra. A essa caracterização dos trabalhadores como preguiçosos, incapazes de aprender, junta-se a desqualificação dos participantes dos movimentos sem-terra, considerados “baderneiros” e “vagabundos” (Bruno, 2002).

Além do questionamento dos predicados dos trabalhadores para ganhar terra, também existe um questionamento sobre suas condições de participar dos direcionamentos da política. Se, por um lado, os proprietários rurais exigem participação nos debates, por outro, questionam a possibilidade de participação qualificada dos trabalhadores no processo. Os argumentos de desqualificação dos trabalhadores e sua incapacidade de aprender foram centrais na crítica ao I PNRA e vão se repetindo ao longo do tempo. Como os proprietários rurais ocupam muitos espaços políticos tanto no Legislativo quanto no Executivo, essa

percepção negativa sobre os trabalhadores rurais por parte dos proprietários pode influenciar as definições legais construídas ao longo do tempo para a definição do beneficiário da reforma agrária. O fato de os proprietários associarem tantas características desabonadoras aos candidatos à reforma agrária pode fazer parecer ser necessário estabelecer normas bastante rigorosas de seleção para que os “preguiçosos”, “inaptos” ou “vagabundos” não sejam contemplados ou, se o forem, recaiam sobre eles vários controles.

A versão final do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (I PNRA) foi lançada em 10 de outubro de 1985, após várias mudanças no texto da Proposta. O novo texto se apresenta como resposta às críticas recebidas após a apresentação da proposta original. Por um lado, enfatiza a necessidade/importância da reforma agrária e o custo social de não fazê-la (Brasil, 1985b, p. 12) e, por outro, tranquiliza sobre o caráter do processo quando enuncia que a desapropriação não será a primeira opção para a aquisição de terras, que não serão desapropriadas empresas rurais, terras produtivas, pequenos e médios proprietários (Brasil, 1985b, p. 13) e reconhece como áreas de conflito que merecem tratamento prioritário somente as áreas com dúvidas sobre o seu domínio (Brasil, 1985b, p. 58).

Quanto aos beneficiários, apesar do público principal serem os trabalhadores rurais (trabalhadores sem-terra, arrendatários, parceleiros, parte dos assalariados rurais e minifundiários), e inclusive estar definido que deverão ter prioridade os rurícolas com experiência comprovada (Brasil, 1985b, p. 58), o plano também considera

um número indefinido de famílias que, embora não tenham atividade principal na agropecuária, são potenciais beneficiários da reforma agrária, em função da sua precária e incerta absorção nas atividades urbanas das cidades média e pequenas (Brasil, 1985b, p. 24).

Para Moacir Palmeira, que fora assessor da CONTAG e atuou no INCRA no início do governo Sarney, apesar da descaracterização do plano, “se conseguiu “abrir uma porta”, pois a Reforma Agrária ganhou espaço durante a Nova República. Um espaço que foi aumentando, posteriormente, com as ocupações de terra e a ação dos movimentos sociais” (Carvalho *et al.*, 2009, p. 186).

Na Assembleia Constituinte o centro do debate referente à questão agrária se deu em torno dos limites à propriedade privada. A Constituição aprovada, por um lado, através do artigo 184, reconheceu a função social e a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais que não cumpram essa função. Por outro lado, no artigo 185, garantiu a não desapropriação das propriedades produtivas, o que representou uma vitória dos ruralistas.

Para Palmeira (1989) e Medeiros (1989), a incorporação da noção de propriedade produtiva isenta de desapropriação inviabilizou na prática a realização da Reforma Agrária inscrita no texto da nova carta. Medeiros (2015) coloca que o fato da Constituição garantir a não desapropriação de terras produtivas gerou infindáveis pendengas judiciais e disputas em torno do que é terra produtiva. A autora também destaca a ênfase dada no texto à ideia de que o meio rural seria local de produção e não de modos de vida.

O período do governo Sarney chegou ao seu fim com um reduzido número de assentamentos criados, sem a efetivação da reforma agrária prevista no I PNRA. A Constituição de 1988 não avançou muito em relação ao tema da reforma agrária. No entanto, esse foi um período central para o tema, pois a questão entrou em pauta. Várias definições surgiram das discussões e elaborações do I PNRA; os trabalhadores se organizaram e começaram a mobilizar formas de luta que seriam determinantes para a política de reforma agrária nos anos seguintes. Também foi período da organização dos setores contrários à reforma agrária e da construção de discursos contra a política que passariam a ser utilizados em embates futuros.

No programa do primeiro presidente eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Mello, alinhado com o pensamento neoliberal que estava se expandindo no período, a Reforma Agrária não tinha espaço. E, de fato, a política ficou paralisada no seu governo.

No governo de Itamar Franco, iniciado após o impeachment de Collor de Mello, houve uma mudança no tratamento da questão. O governo iniciou uma interlocução com os movimentos sociais, coisa que não acontecera no governo anterior, e foi aprovada a Lei Agrária. Como coloca Pereira (2015, p. 390), o tema da reforma agrária voltou a ter espaço na agenda governamental, mesmo que isso não tenha se revertido na realização do limitado programa do governo para a questão.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais por meio da Lei Agrária (Brasil, 1993) foi um marco fundamental na história da política de reforma agrária, pois viabilizou a realização de desapropriações e estabeleceu os parâmetros centrais para a política daí por diante.

Realizada numa conjuntura de forças políticas semelhantes à da Constituição de 1988, a nova lei continuou com a imprecisão jurídica quanto ao termo “propriedade produtiva” e atribuiu ao Judiciário a definição sobre diversos temas centrais à política (Pereira, 2015). Para Montes (2013), o principal problema da Lei Agrária é não ter resolvido o conflito entre o artigo 185 da Constituição, que garante a não desapropriação de propriedades produtivas, e o artigo 186, que estabelece os condicionantes para que a propriedade cumpra sua função social. Como consequência, a fiscalização efetuada pelo INCRA posteriormente se restringiria à verificação do critério econômico.

Em relação à seleção dos beneficiários, a Lei Agrária estabelece que:

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária (Brasil, 1993, p. 9).

O conteúdo desse artigo estabelece os principais parâmetros para as normativas internas que serão elaboradas no INCRA e que regem os processos de seleção de beneficiários. A definição da Lei Agrária sobre as vedações para se ter direito à redistribuição de terras reproduz critérios já estipulados no Estatuto da Terra com o acréscimo da vedação referente aos candidatos já contemplados anteriormente no programa de Reforma Agrária.

## **O auge: Governos FHC e Lula**

No programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito em 1994, a política de reforma agrária aparecia junto ao programa Comunidade Solidária, de cunho assistencialista. A política agrária não teve destaque no início do governo. A situação só mudou após os massacres de Corumbiara

(Rondônia) em 1995 e Eldorado dos Carajás (Pará)<sup>5</sup> em 1996, que tiveram bastante repercussão na mídia. Além disso, as ocupações de terra foram novamente intensificadas tanto pelo MST quanto por federações e sindicatos ligados à CONTAG. Diante desse cenário, o governo precisou se posicionar e agir. Criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), foram tomadas várias medidas institucionais e criadas normas para, segundo o governo, agilizar o processo de reforma agrária. Várias dessas medidas tinham como foco a descentralização, desburocratização e a redução do Estado, fazendo parte do projeto mais amplo da reforma administrativa proposta por Bresser Pereira. Para Medeiros (2002, p. 62), as modificações institucionais, por um lado, agilizaram as ações governamentais ligadas à reforma agrária e, por outro, procuravam tirar as iniciativas dos movimentos sociais. O conjunto das modificações implantadas no período foi consolidado num único programa em 1999, que viria a ser conhecido como “Novo Mundo Rural”.<sup>6</sup> Nesse contexto, durante o governo FHC, foram criados muito mais assentamentos do que em qualquer período anterior, mesmo que essa intervenção não tenha representado uma mudança na estrutura fundiária e tenha acontecido praticamente como uma reação à ação dos movimentos sociais, como afirmam vários estudos (Albertus; Brambor; Ceneviva, 2016; Martins, 2009; Medeiros, 2002, 2015; Monte, 2013; Pereira, 2015).

Nos últimos meses da gestão FHC foram introduzidas várias mudanças normativas que iriam nortear a política nos anos seguintes. São especialmente importantes as alterações incorporadas na redação da Lei Agrária por meio da Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, e, para esse trabalho, a Norma de Execução 18, de 19 de outubro de 2001, que define critérios para o processo de seleção de beneficiários. Essa Norma de Execução reúne os

---

<sup>5</sup> Os eventos que passaram a ser conhecidos como “massacres” foram caracterizados por ações de extrema violência contra as ações dos trabalhadores rurais. Segundo descrição de Medeiros (2002, p. 60), em Corumbiara, em agosto de 1995, ao fazer uma ação de despejo, a polícia agiu violentamente, à noite, e aconteceram várias mortes. No ano seguinte, no Pará, trabalhadores sem-terra que bloquearam uma estrada foram cercados pela polícia e do confronto resultou a morte de 17 trabalhadores.

<sup>6</sup> Também é destaque nesse governo a implantação da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado, um programa propagado pelo Banco Mundial. Esse modelo de Reforma Agrária se baseava na concessão de financiamento para trabalhadores rurais pobres poderem negociar e comprar diretamente terras dos proprietários rurais. Ao adotar essa proposta, o governo argumentava que as vantagens em relação à Reforma Agrária feita por meio de desapropriações seriam seu caráter menos conflituoso e de maior eficiência econômica.

critérios estabelecidos no Estatuto da Terra, na Lei Agrária e na Norma 1 SEASC/nº 01/19.10.88<sup>7</sup>, expandindo alguns e incorporando outros, conforme a redação abaixo:

Art. 21. Não poderá participar de programa de reforma agrária aquele que:

I – Estiver situado fora dos limites etários da legislação específica em vigor, esclarecendo que os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos devem obedecer à exigência do art. 154, inciso I, do Código Civil Brasileiro, que preconiza que, nesta faixa etária, todos podem praticar atos e contrair obrigações, desde que representados na forma da legislação civil, ressalvada a hipótese de emancipação, art. 9º do Código Civil Brasileiro;

II – Exercer função pública, autárquica ou em órgãos paraestatais civis ou militares, ou estar investido de atribuições fiscais e parafiscais da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

III – Auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários-mínimos mensais do conjunto familiar;

IV – For proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial;

V - For ex-beneficiário de regularização fundiária [...] ou de projetos de assentamentos oficiais [...]

VI – For proprietário de imóvel rural com área igual ou superior a um módulo rural;

VII - For portador de deficiência física ou mental [...]

VIII – For estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

IX – For aposentado por invalidez;

X – Possuir antecedentes criminais, com sentença definitiva transitada em julgado e pena pendente de cumprimento ou não prescrita [...]

---

<sup>7</sup> A Norma 1 SEASC/nº 01/19.10.88 busca estabelecer parâmetros para a seleção de beneficiários da política de reforma agrária no contexto do I PNRA. A norma, além de organizar os critérios de seleção previstos na legislação, pretende conjugar esses com os dados da realidade das áreas de intervenção (MIRAD, 1988, p. 4) e transformar o beneficiário em coparticipante do processo através de suas representações (MIRAD, 1988, p. 5). Percebe-se nessa norma uma preocupação de inserir no texto princípios presentes no I PNRA.

Parágrafo único. O candidato que promover ou participar de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, no período compreendido entre a publicação do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária e a respectiva imissão do INCRA na posse do imóvel, fica impedido de participar de processo seletivo de que trata esta norma, por um período de 2 (dois) anos após a cessação do esbulho ou invasão (INCRA, 2001, p. 4).

Estão inseridas vedações referentes à renda e à propriedade de estabelecimento comercial ou industrial, não presentes nas leis anteriores, mas presentes na norma administrativa citada. Além disso, algumas definições constantes nas leis anteriores foram desmembradas. Por exemplo, só aparece “sanidade” como critério no Estatuto da Terra; já na Norma de Execução aparece como impeditivo para acessar o programa ser aposentado por invalidez e ter deficiência física ou mental. É também incorporado o critério de nacionalidade. Em alguns itens, a vedação passa a se estender ao cônjuge/companheiro(a) ou às famílias. E, além disso, o candidato à reforma agrária não poderá ter sido beneficiado anteriormente com lote da reforma agrária — conforme estabelecido na Lei Agrária — e também por projeto de regularização fundiária. Esta norma de execução, que, em tese, detalha melhor os critérios de seleção das leis anteriores, também amplia as restrições, torna o beneficiário cada vez mais “ideal”, aumenta o controle sobre ele e aumenta a necessidade de comprovação de todas essas situações, ou seja, busca burocratizar o processo. E há uma nítida tentativa de criminalização da ação dos movimentos sociais, com a participação em ocupação de terra tendo sido definida como impeditivo para se candidatar às seleções.

As institucionalidades construídas nesse período vão nortear, em grande parte, a política nos anos seguintes. Esse é o caso típico, como observam os institucionalistas históricos (Hall; Taylor, 2003, p. 201), de “políticas herdadas” existentes que vão participar da estruturação das decisões posteriores. As instituições — o conjunto de leis, normas e procedimentos — implantadas no período FHC, onde a política de assentamentos teve pela primeira vez uma certa efetividade, vão influenciar de várias formas o caminho da política nos anos pós-FHC. Isso se dará tanto pelas decisões dos próximos gestores, que terão que considerar as normas formais existentes, quanto pela ação dos movimentos sociais, que construirão formas de ação considerando essas institucionalidades.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, representou um momento de expectativa de mudanças para os trabalhadores rurais devido a trajetória pessoal do novo presidente e do seu partido (PT) em defesa dos direitos dos trabalhadores. No entanto os compromissos de campanha da ampla coalização política realizada para viabilizar a sua eleição e a composição do Congresso Nacional com a presença forte de ruralistas sinalizava dificuldades para a realização de mudanças de grande magnitude.

Mesmo com restrições a uma mudança mais radical, uma das características marcantes da gestão Lula foi a maior interação do governo com os movimentos sociais; estes ampliaram sua participação na condução das políticas públicas. Houve a criação ou o fortalecimento de instâncias participativas, como é o caso, na área de desenvolvimento rural, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Além disso as formas de protesto direto dos movimentos sociais rurais como marchas e outras ações foram modificados devido à maior abertura para negociação. Para Abbers, Serafin e Tatagiba (2014) foi estabelecida uma rotina ritualizada de protestos e negociações entre o governo e os movimentos sociais a partir das “jornadas de luta”.

Entre as primeiras ações do governo referente à política agrária esteve a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). No plano realizado em 2003 se percebe a busca por uma ampliação da definição de reforma agrária através do aumento das modalidades de políticas que comporiam a reforma agrária e da ampliação do perfil dos potenciais beneficiários. Neste Plano, os potenciais beneficiários seriam a diversidade dos trabalhadores rurais e as populações tradicionais definidas pelas suas inserções nos territórios. Os beneficiários da reforma agrária deixariam de ser selecionados somente a partir do pertencimento ao mundo do trabalho rural: o pertencimento aos territórios passaria a ser critério para ingresso na política. Há a incorporação de várias demandas dos “novos” movimentos sociais explicitada através da ênfase na questão ambiental, no desenvolvimento sustentável e a incorporação de questões de gênero e étnicas<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Alinhado com a mudança que vinha ocorrendo na atuação e nas demandas dos movimentos sociais pelo mundo. Para uma apresentação detalhada ver Offe (1996) e Melluci (2001).

A política de reforma agrária assim redefinida compreende a política de assentamentos – criação de novos e fortalecimento/melhora dos já existentes –, a política de reconhecimento/regularização fundiária de populações tradicionais e a política voltada para atender a agricultura familiar. Os potenciais beneficiários da Reforma Agrária, ou seja, o público-alvo da nova concepção da política será formado por:

trabalhadores rurais sem-terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessa os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo; populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo (Brasil, 2003, p. 17).

Estão contemplados no Plano tanto os trabalhadores rurais sem terra de famílias agrícolas quanto os trabalhadores rurais sem terra de famílias pluriativas<sup>9</sup>, inclusive as que residem no meio urbano (Brasil, 2003, p. 17). No II PNRA, como já havia acontecido no I PNRA, a população-alvo não é restrita somente a famílias de trabalhadores rurais residentes e com ocupações rurais para todos os seus membros. Os elaboradores dos planos não percebem a inserção das famílias como estanques; existe a possibilidade de famílias rurais que migraram para o meio urbano, a possibilidade de famílias cujos componentes têm ocupações em diversos setores (as famílias pluriativas citadas no II Plano) serem contempladas também pela política.

No Plano há referência a acampados como público preferencial para a política:

As cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas, testemunhando a gravidade da situação do campo, onde se

---

<sup>9</sup> As famílias pluriativas, que tem, ao menos, um membro ocupado com atividade agrícola e outro(s) com atividades não-agrícolas, têm se tornado bastante presentes no meio rural brasileiro. Para esse tema ver Schneider (2001).

somam o desemprego e a dificuldade de acesso à terra, compõem um grupo considerado demanda emergencial da Reforma Agrária e que é prioridade do II PNRA (Brasil, 2003, p. 17).

Ao lado da realização do II PNRA nesse período, foram elaboradas novas normas de execução que redefiniram os procedimentos operacionais para a seleção de novos beneficiários.

O governo Lula herdou a Norma de Execução 18 (NE 18) de 2001 que, como mostrado e comentado anteriormente, detalhou/ampliou os critérios de vedação existentes na legislação sobre o tema. É o caso das vedações para ingresso no PNRA de pessoas com deficiência física ou mental e aposentados por invalidez, que não constam na Lei Agrária, mas remetem ao requisito de “sanidade” do Estatuto da Terra e foram detalhadas na norma publicada no governo FHC. O governo Lula inicialmente publicou a Norma de Execução 38/2004 em substituição a NE 18/2001. A NE 38/2004 apresenta algumas modificações em relação à norma anterior. Destacam-se as exclusões dos critérios relacionados a idade e, principalmente, ao “esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo” que atingia diretamente os integrantes de movimentos sociais. Os outros nove critérios de vedação para ingresso na política foram mantidos, mas houve algumas mudanças de redação como o item sobre os possuidores de deficiências físicas ou mentais que passou a apresentar a restrição da seguinte forma: “VI - For portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;” (INCRA, 2004, p. 4).

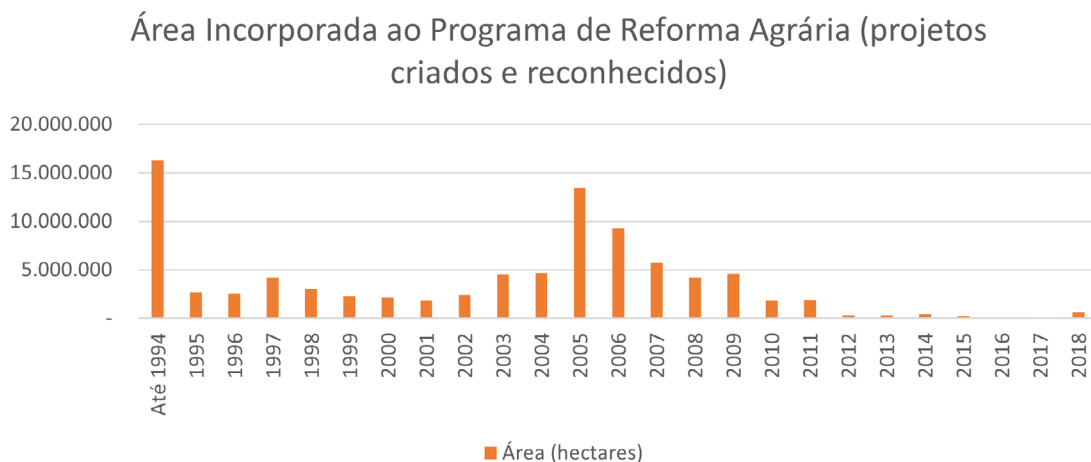
Por fim, em 2005, o governo Lula alterou novamente a Norma e publicou a NE 45/2005. Esta apresenta poucas alterações em relação à anterior, NE 38/2004. Destaca-se a nova redação do critério referente aos aposentados por invalidez, na qual foi explicitado que a vedação não se aplicava aos cônjuges, desde que esses não fossem aposentados por invalidez. Essa nova redação, assim como aconteceu com a redação sobre os possuidores de deficiência, relativizava a proibição do ingresso de candidatos nessa situação ao programa de reforma agrária.

As Normas de Execução, além de trazer os critérios eliminatórios, também definem quais as formas de escolha para priorização das famílias entre as que atendam aos critérios eliminatórios. Tanto a NE 18 quanto a NE 38 e a NE 45 fazem referência à participação dos trabalhadores nessa definição.

Percebe-se que, ao mesmo tempo que no II PNRA há uma intenção de ampliar o perfil dos beneficiários da reforma agrária, no âmbito das normas internas do INCRA, que são o manual para a execução da política, as restrições estabelecidas durante o governo FHC foram basicamente mantidas. Há principalmente mudanças incrementais de uma norma para a outra, inclusive porque não aconteceram as mudanças na legislação sobre a questão fundiária que o II PNRA elencara como necessárias.

O início do governo Lula se caracterizou pela incorporação de grande área de terras à política de reforma agrária, tanto por meio da criação de assentamentos novos quanto do reconhecimento de ocupações de povos tradicionais, conforme mostra o gráfico 1.

**Gráfico 1** – Área incorporada ao Programa de Reforma Agrária (projetos criados e reconhecidos)



**Fonte:** Elaboração própria a partir de DT/DTI/DTI-2 (INCRA) - Relatório 227 do SIPRA, extraído em 25/02/2019.

A criação do Programa Terra Legal em 2009 representou uma guinada na política fundiária do governo com a priorização das ações de regularização fundiária, num primeiro momento na Amazônia. A política de reforma agrária efetuada pelo INCRA, especialmente a criação de assentamentos, começou a declinar na segunda gestão Lula.

Vários fatores se relacionam com essa guinada. Por um lado, as ocupações de terras diminuíram por diversos fatores, como a melhora na economia, o aumento de vagas de empregos, a instituição do Programa Bolsa Família e as dificuldades em se encontrar terras passíveis de desapropriação. Medeiros (2015, p. 353-354) também observa um deslocamento de foco por parte dos movimentos sociais, que passaram a se concentrar em outros aspectos. O MST, por exemplo, começa a concentrar esforços para divulgar e efetivar a produção agroecológica.

Por um lado, esse período também foi marcado por uma campanha forte do setor de agronegócios para veicular na sociedade a ideia de um agro moderno e produtivo enquanto a Bancada Ruralista<sup>10</sup> ocupava vários espaços políticos no Congresso Nacional e cargos no Executivo. Bruno (2021) destaca que a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) é cada vez mais instância de elaboração de políticas públicas e os ruralistas participam, inclusive, da Frente Parlamentar da Agricultura Familiar e da Frente Parlamentar da Terra. A discussão sobre índices de produtividade, definição central na discussão sobre função social da propriedade, sempre recebe atenção especial. A não revisão dos índices de produtividade é apontada como um dos principais fatores para a dificuldade em se obter terras via desapropriação por interesse social Bruno (2021), Medeiros (2015) e Delgado (2010). Essa dificuldade e a longa demora no Judiciário para a finalização dos processos de desapropriação contribuíram para dificultar a continuidade da criação de assentamentos.

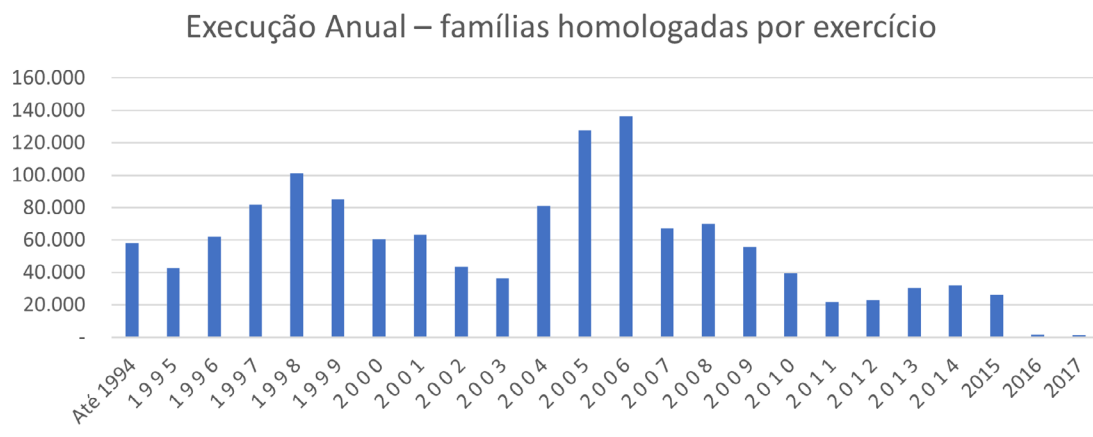
Nesse contexto, o INCRA, como executor da política de assentamentos, teve menos investimentos que outros órgãos no governo e não conseguiu resolver os antigos e novos entraves na sua atuação. Dias Montes (2013) elenca uma série de dificuldades recorrentes no INCRA, como o preenchimento de muitos cargos por indicações políticas, a existência de uma estrutura burocrática pesada — com inúmeras normas internas — e centralizada e que “incorporou” características da administração gerencial do período FHC, a falta de servidores e a subordinação da política fundiária à política econômica.

<sup>10</sup> A Bancada Ruralista surgiu por meio da articulação de congressistas durante o processo da Constituinte de 1997/1988 e, inicialmente, atuou informalmente na defesa dos interesses dos ruralistas. Em 1995 foi fundada a Frente Parlamentar da Agricultura, que em 2008 passou a se chamar Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Em 2005 houve uma regulamentação das Frentes Parlamentares pelo Congresso Nacional, instituindo algumas regras, em especial o multipartidarismo e a exigência legal de assinatura de pelo menos um terço dos parlamentares. Sobre as Frentes Parlamentares e, especialmente sobre a FPA, ver Bruno (2021).

## O declínio: desmonte da política pública

A tendência de diminuição da importância e dos investimentos na política de reforma agrária se intensifica no governo de Dilma Rousseff: as incorporações de áreas foram praticamente paralisadas a partir de 2012, conforme mostra o gráfico 1, e a homologação de famílias também mostrou decréscimo, conforme gráfico 2<sup>11</sup>.

**Gráfico 2 – Execução Anual – famílias homologadas por exercício.**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de DT/DTI-2 (INCRA) Relatório 229 extraído em 31/12/2018.

No segundo mandato de Dilma Rousseff, num cenário de desmonte por *default*<sup>12</sup> da política de reforma agrária, fortalecimento do agronegócio e da disputa em torno do processo de impeachment, foram realizadas uma série de investigações sobre a atuação do INCRA e possíveis irregularidades nas políticas que o órgão executava: a auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) (06/2014 a 01/2016), a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do INCRA e da Funai (28/10/2015 e 30/05/2017) e a auditoria do TCU (iniciada em 2015). Para Sabourin *et al.* (2020), ações judiciais e de órgãos de controle podem ser partes importantes de desmantelamento de políticas públicas. Os autores mostram, numa avaliação sobre o Programa de Aquisição de Alimentos

<sup>11</sup> Esse descompasso entre a incorporação de áreas e homologação de beneficiários acontece por dois motivos: 1. A incorporação de áreas precede temporalmente a homologação de beneficiários e 2. Alguns grupos são reconhecidos como beneficiários da reforma agrária sem que aconteça incorporação de área ao INCRA, como é o caso de beneficiários de reservas extrativistas.

<sup>12</sup> O desmonte *por default* para Bauer *et al.* (2012) é a primeira etapa do desmonte das políticas públicas e se caracteriza pela diminuição da intensidade da política com ausência de uma tomada de decisão formal pelo desmonte ou decisões de baixa visibilidade. As outras etapas “ideais” seriam: o desmonte por arena, o desmonte simbólico e o desmonte ativo. No caso da política de reforma agrária, essas três etapas mais ativas do processo de desmonte começam no governo Temer.

(PAA), como o controle excessivo e a interpretação literal das normas podem ser parte de uma tentativa de, ao mesmo tempo, criminalizar os movimentos sociais – e, por extensão, os beneficiários das políticas vistos como integrantes dos movimentos sociais – e enfraquecer a política. Todas essas fiscalizações tiveram bastante destaque na mídia, visto que o tema “corrupção” e irregularidades, associados especialmente aos governos do PT, era destaque da pauta naquele período.

Enquanto as auditorias da CGU e do TCU focaram na política de assentamentos, a CPI do INCRA e da FUNAI focava, oficialmente, na política quilombola conduzida pelo INCRA (além da política indígena conduzida pela FUNAI), mas durante sua realização várias vezes a política de assentamentos foi mencionada – inclusive foram usadas como argumentos nas discussões as “irregularidades” levantadas pelos órgãos de controle naquele momento. No decorrer da CPI foram usados vários artifícios discursivos comumente empregados contra os beneficiários de políticas de redistribuição fundiária, como questionar o perfil dos beneficiários e se esses beneficiários realmente faziam jus àquelas políticas. Dizem os integrantes da CPI, por exemplo, que são a favor dos “verdadeiros indígenas”, separando assim os “verdadeiros indígenas” do que seriam os “supostos” indígenas (Dalla Costa, 2019, p. 99) ou os “indígenas cooptados pelas ONG(s)” (Dalla Costa, 2019, p. 121).

A auditoria do TCU resultou na publicação do Acórdão 775/2016 – TCU-Plenário, que determinou a suspensão cautelar de várias ações da política de reforma agrária<sup>13</sup>. O TCU tomou essa decisão após uma fiscalização realizada por meio do cruzamento de dados identificar quase 600 mil beneficiários com indícios de irregularidades distribuídos por 15 tipos de indícios. Esses tipos foram construídos a partir da interpretação do TCU das leis e normas que estabelecem os critérios de seleção de famílias para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária. O órgão de controle considerou que todas as famílias que tivessem algum desses indícios, tanto na seleção quanto durante sua permanência nos assentamentos e projetos, estariam potencialmente irregulares. A interpretação bastante polêmica e amplamente questionada

<sup>13</sup> Para uma apresentação detalhada desta auditoria do TCU, ver: Hilgert (2024).

de considerar os critérios de ingresso na política estabelecidos no artigo 20<sup>14</sup> da Lei Agrária como critérios de permanência foi a principal responsável pelo número inflado de indícios de irregularidades encontrados. E esse alto número de “irregularidades” entre os beneficiários da reforma agrária foi um dos argumentos oficiais que justificaram a paralisação da política e a percepção da necessidade da revisão da legislação com a complexificação do processo de seleção.

Uma das maiores preocupações do texto do Acórdão do TCU é a participação dos movimentos sociais, atores “externos à administração”, na definição do órgão de controle, nas seleções de beneficiários da reforma agrária. Para o TCU, as seleções para os assentamentos deveriam seguir o rito de um concurso público para que fossem atendidas as exigências de transparência e impessoalidade. Há também vários argumentos no Acórdão que remetem às críticas históricas dos atores contrários à reforma agrária, como a questão da necessidade da “vocação agrícola”, a desconsideração da existência da pluriatividade no meio rural brasileiro e a desqualificação dos movimentos sociais rurais.

A consequência imediata do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário foi a paralisação da política de reforma agrária. Essa paralisação, que inicialmente corresponderia à duração da vigência da medida cautelar (abril de 2016 a setembro de 2017), se estendeu por um tempo muito maior devido à necessidade de o INCRA ajustar suas ações às determinações e recomendações do TCU. Mas, além dessa paralisação nas ações da política, as orientações do TCU influenciaram algumas das mudanças na legislação que ocorreram a partir de 2016 no governo Temer, num contexto desfavorável para a execução da política redistributiva de terras. O governo Temer, que assumiu após o impeachment de Dilma Rousseff, tinha como importante base de apoio a Bancada Ruralista e efetivou várias mudanças de interesse desta Bancada: promoveu um desmonte ativo da política de assentamentos construída anteriormente, elencou a titulação como prioridade da gestão e intensificou mudanças na legislação

---

<sup>14</sup> Se o artigo 20 da Lei Agrária estabelece os critérios de ingresso na política, é o artigo 21 da Lei que define o critério de permanência: exploração do lote pelo beneficiário com sua família pelo prazo de 10 anos. Ao considerar os critérios de ingresso também durante a permanência do assentado no Projeto de Assentamento, o TCU ampliou os critérios de avaliação e os possíveis indícios de irregularidades que poderiam ser encontrados.

fundiária. Essas mudanças normativas, entre as quais as definições sobre quem pode ser beneficiário da reforma agrária, foram inseridas na MP 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, e vários artigos da Lei Agrária passaram a ter nova redação.

A Lei Agrária de 1993, no seu artigo 19, define o público prioritário para cada projeto de assentamento. Além das prioridades que já constavam na primeira versão dessa lei (o desapropriado; trabalhadores do imóvel; trabalhadores de outros imóveis; ocupantes de áreas menores que a fração mínima), fazem parte da nova lei como beneficiários preferenciais: os trabalhadores rurais desintrusados em virtude de demarcação de terras indígenas, criação de unidades de conservação, titulação de áreas quilombolas; o trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social e o trabalhador em situação análoga à de escravidão.

Na nova redação do artigo 20 da Lei Agrária, são repetidas as vedações já existentes originalmente a quem: for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família. E são incorporadas as vedações a quem for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários-mínimos mensais ou superior a um salário-mínimo per capita. As vedações a empresários e por renda (três salários-mínimos) constavam das normas administrativas anteriores e nessa nova redação foram incorporadas na Lei.

Também foram incorporados na Lei dois entendimentos defendidos pelo INCRA que possibilitam uma interpretação menos restritiva sobre o beneficiário. A primeira dessas modificações é a possibilidade de excetuar das vedações o beneficiário que exerça função pública de interesse da comunidade, como as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária, e a outra diz respeito à possibilidade de o beneficiário poder, no decorrer de sua vida, adquirir a condição de

empresário, funcionário público, desde que mantida a exploração do lote pela família.

Além das redefinições relativas ao perfil do beneficiário, está presente no texto uma das principais demandas do TCU, que se refere ao formato dos processos de seleção. A nova redação da Lei estabelece que:

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento. (Brasil, 2017, p. 4)

Posteriormente esses processos de seleção foram minuciosamente detalhados no decreto nº 9311/2018 e na Instrução Normativa 96 de 2018. A execução do processo se tornou bem mais complexa com a existência dos múltiplos critérios de eliminação, priorização e classificação com pontuações diversas, e a exigência de longas listas de documentos para comprovação de cada uma das situações informadas pelos candidatos ao programa. O novo formato de seleção, no entanto, não chegou a ser plenamente implantado, visto que o TCU questionou algumas definições constantes nesses instrumentos, como a pontuação atribuída para acampados na classificação, que para o órgão de controle seria muito alta. Esse questionamento paralisou novamente as ações voltadas para a política de criação de assentamentos até que o Decreto n. 9.311/2018 e a Instrução Normativa 96 de 2018 foram substituídos pelo Decreto n. 10.166/2019 e pela IN 98 de 2019, que passou a ser o “manual” das seleções por edital que passaram a ser realizadas após 2020.

Uma das maiores críticas a essa nova forma de seleção é que ela retira o protagonismo dos movimentos sociais ao, por exemplo, condicionar a inscrição na seleção ao prévio cadastramento no CadÚnico. Para Leite, Castro e Sauer (2018, p. 257):

Para além de uma formalização de exigência desse cadastramento, de responsabilidade dos municípios, cria mais uma etapa burocrática, dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço do protagonismo na luta pela terra e de demanda por políticas públicas.

Num momento em que o governo buscava desburocratizar a regularização fundiária e a titulação, o processo de seleção de beneficiários para a reforma agrária se burocratizou e complexificou. Ou seja, buscou-se facilitar as políticas que permitem a incorporação de terras públicas ao mercado privado de terras por meio da regularização fundiária ou titulação; ao mesmo tempo dificultou-se a realização do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária – e, portanto, da própria política redistributiva. A ênfase do período em detalhar, complexificar o controle, por meio de legislação, normas, sistemas operacionais sobre o beneficiário da política atendeu aos anseios do TCU — que busca ampliar seu protagonismo no campo institucional<sup>15</sup> —, do agronegócio e das gestões dos governos Temer e Bolsonaro. O beneficiário da reforma agrária sempre será visto como sem-terra pelos atores que refizeram as normas e tinham ou vinculação ou afinidade com as ideias dos proprietários rurais. E, lembrando Thompson (2019, p. 76), em momentos de mudança e turbulência, proteger a propriedade e os proprietários é aumentar o controle sobre os não proprietários. Especialmente se esses não proprietários têm um histórico de mobilização política como os trabalhadores rurais sem-terra.

## Considerações finais

A construção do beneficiário “ideal” por meio das definições em leis, normas e planos da reforma agrária se deu — e continua se dando — em vários espaços durante as últimas décadas. O Estatuto da Terra apresentou a definição inicial sobre quem poderia ser beneficiário da política de redistribuição de terras; depois dele, a definição legal foi alterada em alguns aspectos, mas outras definições iniciais permanecem presentes na legislação atual.

As mudanças na legislação sobre reforma agrária — inclusive as definições sobre o beneficiário — foram frutos de disputas políticas. Dessas disputas participaram tanto defensores da política redistributiva quanto setores contrários à realização da reforma agrária, como os ruralistas, que buscam recorrentemente reforçar sua presença no Congresso, no Executivo e

<sup>15</sup> Sobre disputas entre os diferentes órgãos do Estado, ver Arantes e Moreira (2019).

também nos meios de comunicação. Parte da crítica dos setores contrários à política de reforma agrária se apoia na desqualificação dos trabalhadores rurais, os quais já foram rotulados como preguiçosos, incapazes de aprender ou arruaceiros.

Em 2016 o TCU entrou na disputa pelas definições sobre o beneficiário da Reforma Agrária. Inicialmente, após a realização de uma auditoria com base numa interpretação amplamente questionada da legislação, paralisou a política por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, com o argumento da existência de milhares de indícios de irregularidades associados aos beneficiários. Assim, após grande divulgação deste Acórdão, também a qualificação de “irregular” passou a ser associada aos beneficiários da Reforma Agrária pelos setores que queriam atacar os trabalhadores rurais, a política de reforma agrária ou o governo de Dilma Rousseff, que estava no meio do processo de *impeachment*. Como consequência e, oficialmente seguindo as orientações do TCU, foram realizadas várias modificações na legislação que define quem pode ser beneficiário da política. Várias alterações inseridas na legislação, especialmente por meio da Medida Provisória n. 759/2016 (posteriormente Lei 13.465/2017), se caracterizam pelo aumento de controle sobre esse potencial beneficiário.

Interessante observar que períodos de relativa (final do governo FHC) e absoluta (governos Temer e Bolsonaro) paralisia na criação de projetos de assentamentos foram, entretanto, férteis na criação de novas leis e normas relativas à Política Nacional de Reforma Agrária. A Medida Provisória n. 2.183-56/2001 e a Medida Provisória n. 759/2016 alteraram de forma profunda a redação da Lei Agrária.

Ao lado dessas modificações nas leis, aconteceram modificações incrementais menos visíveis nas normas administrativas, que são formas bastante comuns de mudança institucional (Mahoney; Thelen, 2010). Em tese, as normas administrativas somente detalham as leis, mas vimos que, em alguns casos, algumas vedações foram desdobradas em novas vedações e, inclusive, algumas definições originadas nas normas administrativas posteriormente foram inseridas nas leis, como aconteceu na Medida

Provisória 759/2016, em que foram incorporadas restrições presentes nas normas administrativas pré-existentes.

As leis e normas, entretanto, têm uma tendência à permanência, não são tão facilmente modificadas em sua totalidade. Observa-se isso em relação à definição do beneficiário da reforma agrária quando se percebe que várias definições colocadas no Estatuto da Terra foram mantidas nos textos legais posteriores.

Por outro lado, os PNRA revelam mais profundamente as características do tempo em que foram realizados. No I PNRA, realizado no período da redemocratização, havia uma ênfase muito grande na participação da sociedade civil na política. No II PNRA há uma ampliação das modalidades da reforma agrária em consonância com o surgimento dos novos movimentos sociais, como o movimento ambiental, que está relacionado com a criação das modalidades de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados. Também fazem parte dessa ampliação de modalidades da política de reforma agrária os projetos que visam tornar beneficiários da política os trabalhadores rurais em função de suas inserções nos territórios (povos tradicionais). Nos dois planos é possível ver uma intenção de ampliação do público potencial da reforma agrária e de quem pode ser o beneficiário. Mas essa intenção presente nos planos não resultou em transformações nas leis que regem a reforma agrária e nem nas normas administrativas, que são os manuais para a ação burocrática da política. E é com base nessas leis e normas que os candidatos à política são avaliados e fiscalizados.

## Referências

- ABBERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014.
- ALBERTUS, Michael; BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Land inequality and rural unrest: theory and evidence from Brazil. *Journal of Conflict Resolution*, p. 2-40, 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos; MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública – Revista da CESOP*, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.

- BAUER, Michael W. *et al.* *Dismantling public policy: preferences: strategies and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 1964.
- BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. *Proposta para a Elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República*. Brasília, DF: MIRAD, 1985a.
- BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. *1º Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, DF: MIRAD/INCRA, 1985b.
- BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 fev. 1993.
- BRASIL. Medida Provisória 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, DF: MDA/INCRA, 2005.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, julgado em 6 abr. 2016. Brasília, DF: TCU, [2016]. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A775%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A775%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 12 dez. 2025.
- BRASIL. Medida provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 14 jan. 2026.
- BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 2017.
- BRASIL. Decreto n. 9.311, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2018.
- BRASIL. Decreto n. 10.166, de 10 de dezembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 2019.
- BRUNO, Regina Angela Landim. *O Ovo da Serpente*. Monopólio da Terra e Violência na Nova República. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- BRUNO, Regina. Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 461-502, 2021.

- CARVALHO, Abdias Vilar de *et al.* *Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA*. Rio de Janeiro: Relatório de Consultoria, 2009.
- DALLA COSTA, Júlia Marques. *O “agir temerário, fraudulento e tirânico”: a antropologia e os antropólogos segundo a CPI da Funai e do Incra (2015-2017)*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.
- DELGADO, Nelson. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 70 ao governo Lula. In: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (orgs.). *Dimensões rurais das políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Maud, 2010.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.
- HILGERT, Nadia Andrea. *Quem pode ser beneficiário da reforma agrária? Uma análise da atuação do Tribunal de Contas da União*. 2024. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Norma de Execução nº 18 de 19 de outubro de 2001*. Dispõe sobre seleção de candidatos a assentamentos em áreas de reforma agrária. Brasília, DF: INCRA, 2001. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne\\_18\\_2001.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_18_2001.pdf). Acesso em: 9 out. 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Norma de Execução nº 38 de 30 de março de 2004*. Dispõe sobre a seleção de candidatos ao programa nacional de assentamentos sustentáveis. Brasília, DF: INCRA, 2004. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne\\_38\\_2004.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_38_2004.pdf). Acesso em: 9 out. 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Norma de Execução nº 45 de 25 de agosto de 2005*. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília, DF: INCRA, 2005. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne\\_45\\_2005.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_45_2005.pdf). Acesso em: 3 jun. 2021.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Instrução Normativa nº 96 de 17 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA. Brasília, DF: INCRA, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in\\_96\\_2018.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_96_2018.pdf). Acesso em: 24 jan. 2025
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Instrução Normativa nº 98 de 30 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA. Brasília,

- DF: INCRA, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in\\_98\\_2019.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_98_2019.pdf). Acesso em: 9 out. 2022.
- LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização no estado mínimo de Temer. *OKARA Geografia em debate*. João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 247-274, 2018.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 97-128, 1999.
- MEDEIROS, Leonilde. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.
- MEDEIROS, Leonilde. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002.
- MEDEIROS, Leonilde. Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 339-360.
- MELUCCI, Alberto. *A Invenção do Presente*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MINISTÉRIO DA REFORMA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Norma SEASC n. 1 de 19 de outubro de 1988*. Dispõe sobre o processo de seleção de candidatos para assentamentos em áreas de reforma agrária. Brasília, DF: MIRAD/SEASC, 1988.
- MONTES, Francisco Clession Dias. *O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos da ação pública*. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2013.
- OFFE, Claus. Los nuevos movimientos sociales cuestionan los limites de la política institucional. In: OFFE, Claus. *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, 1996.
- PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, 1989.
- PEREIRA, João Márcio Mendes Pereira. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002). *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 385-404, 2015.
- SABOURIN, Eric *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, n. 31, 2020.
- SILVA, Felipe Maia Guimarães da. *Questão agrária e democracia: uma releitura de José de Souza Martins*. Caxambu: ANPOCS, 2016.
- SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 16, p.164-184, 2001.

THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e Caçadores: A Origem da Lei Negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

## Como citar

HILGERT, Nadia Andrea. Quem pode ser beneficiário da reforma agrária?. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, e2533106, 09.02.2026. DOI: [https://doi.org/10.36920/esa33-1\\_06](https://doi.org/10.36920/esa33-1_06)



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.