
BALANÇO SOBRE A REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS

VANILDE F. DE SOUZA ESQUERDO
e SONIA M. P. P. BERGAMASCO

RESUMO

A reforma agrária possibilita a desconcentração fundiária e dá oportunidade aos trabalhadores rurais desenvolverem seus projetos de vida, resgatando a dignidade de uma população historicamente excluída. A conquista da terra possui significados que vão desde o resgate à cidadania até a melhoria da condição de vida pela aquisição de bens, produtos e serviços. Percebe-se que no Brasil ainda há uma forte concentração fundiária. Nesse sentido, esse trabalho teve por objetivo analisar o processo de reforma agrária brasileira durante as duas últimas décadas. Nesse período o país teve três governantes, dois deles eleitos com o apoio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST),

aumentando a expectativa em relação à realização da reforma agrária. Verifica-se que houve avanços na política de assentamentos rurais, contudo a estrutura fundiária do país permaneceu inalterada. Nos dois últimos anos (2011 e 2012) o número de famílias assentadas, bem como o número de assentamentos implantados, foram os piores desde 2006. A prioridade do atual governo é a erradicação da pobreza extrema, nesse sentido a reforma agrária torna-se uma política essencial para contribuir para tal prioridade, uma vez que com a distribuição da propriedade da terra, diminui-se também a concentração de renda.



Apresenta-se um balanço da política de reforma agrária brasileira durante as duas últimas décadas. O motivo da escolha desse tema se deve pela sua atualidade mas, sobretudo, porque durante esse período o Brasil foi governado por três diferentes presidentes. O primeiro deles governou o país por dois mandatos (Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)) tinha um discurso voltado ao neoliberalismo e marcou a política de reforma agrária no Brasil através da compra de terras e da regu-

larização fundiária, em detrimento da desapropriação de áreas.

O segundo deles, o presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi eleito com o apoio dos movimentos sociais ligados à questão agrária no Brasil. Com a eleição do presidente Lula criou-se a expectativa da realização de uma efetiva política de reforma agrária. Foi lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), cujo compromisso era realizar efetivamente a reforma agrária no Brasil. Porém, apesar dos avanços, princi-

palmente na área social, durante os dois mandatos do governo do presidente Lula a estrutura agrária brasileira permaneceu altamente concentrada.

O governo da presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 2011, trouxe grande expectativa na realização da reforma agrária no país, uma vez que o seu discurso está fortemente vinculado à erradicação da pobreza extrema e à criação de oportunidades para todos. No Brasil, a maior parte da população pobre encontra-se no meio rural, nesse sentido, a reforma agrária

PALAVRAS CHAVE / Assentamentos Rurais / Pobreza Rural / Políticas Fundiárias / Reforma Agrária /

Recebido: 19/03/2013. Modificado: 13/08/2013. Aceito: 26/08/2013.

Vanilde F. de Souza Esquerdo. Engenheira Agrônoma, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil. Mestrado e Doutorado em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Pesquisadora e pós-doutoranda, UNICAMP, Brasil. Endereço: Av. Cândido Rondon, 501 - Barão Geraldo 13083-875 - Campinas/SP, Brasil. e-mail: vanilde@yahoo.com

Sonia M. P. P. Bergamasco. Engenheira Agrônoma, Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Mestrado em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Doutorado em Agronomia, UNESP, Brasil. Especialização em Extensão Rural para o Desenvolvimento Socioeconômico, Agricultural University-Wageningen, Alemanha, e pós-doutorado na École de Hautes Études en Sciences Sociales, França. Professora UNICAMP, Brasil.

realizada através da desconcentração fundiária e da criação de assentamentos rurais não se configura apenas como uma política social, mas possui também um caráter de política econômica, demonstrando-se um importante instrumento para o desenvolvimento (Sachs, 2004).

A luta pela terra no Brasil é uma constante desde os tempos de seu descobrimento, ganhando conotações diferenciadas ao longo dos anos. Diante da importância que a reforma agrária possui para contribuir com o desenvolvimento de um país, este texto traz subsídios para um aprofundamento das reflexões sobre a relação reforma agrária e desenvolvimento.

Balanco da Reforma Agrária do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A constituição dos assentamentos rurais resulta das lutas e pressões dos trabalhadores rurais sem terra. Por meio das ações dos trabalhadores rurais pode-se compreender as formas de resistência aos processos de expropriação, de expulsão e de exclusão. A extensão da luta pela terra é conhecida através das diversas manifestações cotidianas dos sem-terras, que vai desde o trabalho de base às ocupações de terra; dos acampamentos e dos protestos com ocupações de prédios públicos às intermináveis negociações com o governo; do assentamento à demanda por política agrícola, na formação da consciência de outros direitos básicos, como educação, saúde etc (Fernandes, 2000).

Em função da abertura política e da maior atuação dos movimentos sociais, a reforma agrária foi um tema mais presente na agenda política do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em meados da década de 1990. Porém, as restrições orçamentárias fizeram com que seus resultados fossem bastante limitados (Kageyama *et al.*, 2011).

O programa de governo do candidato à presidência FHC reconhecia a necessidade de haver mudanças no campo, e considerava a reforma agrária uma importante política para resolver problemas como o da segurança alimentar, os conflitos agrários e o fortalecimento da agricultura familiar. O conceito que a reforma agrária tinha no programa resumia-se a ações fundiárias mais agressivas quando comparadas aos governos anteriores, mas não havia a menor pretensão de mudança estrutural. Apesar deste

governo assegurar a importância da desapropriação, enquanto instrumento para se conseguir novas terras requeridas para cumprir as metas para o assentamento de famílias, o governo FHC propôs uma nova forma de aquisição de terras, denominada reforma agrária de mercado (Anjos y Caldas, 2003). Dentro dessa perspectiva, em 1997 foi implantado, com apoio financeiro do Banco Mundial, o Programa Cédula da Terra em cinco estados brasileiros (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), previsto para três anos de duração.

Entre o período de 1995 a 1998 o governo do presidente FHC assentou sob diferentes formas (desapropriação, arrecadação, regularização fundiária, etc.) 284.228 famílias, em uma área total de 12,8×10⁶ha, distribuídas por 2.428 projetos de assentamento (Ferreira y Silveira, 2003). Apesar do expressivo número de famílias assentadas, comparados com os governos anteriores, a política econômica do governo FHC teve seus efeitos perversos, sendo que dois milhões de postos de trabalho foram perdidos no campo entre 1995 e 1996, e mais, o número de propriedades caiu, principalmente as pequenas propriedades de até 10ha, consolidando a tendência de concentração fundiária do país (Carvalho, 2001).

No início do segundo mandato do governo de FHC foi divulgado o que se denominou de 'Nova Reforma Agrária', que consistia numa iniciativa, amplamente divulgada na grande imprensa, cujas propostas eram consideradas modernas em sua concepção e objetivos, os quais, de acordo com seus idealizadores, apresentava um novo desenho institucional capaz de articular todas as instâncias do poder público na promoção do 'novo mundo rural'. Como consequência dessas propostas algumas ações foram estabelecidas, entre elas a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) e a criação do Banco da Terra. Com tal medida, a reforma agrária de mercado ganhou força até o final deste governo.

No segundo mandato do governo FHC registra-se o redirecionamento do aparato institucional no sentido de fundir as políticas de reforma agrária com as políticas de fortalecimento da agricultura familiar em geral (Kageyama *et al.*, 2011).

Entre os anos de 1999 e 2002 o governo FHC assentou 139.585 famílias, em 2.672 projetos de assentamentos, em uma área total de 9,2×10⁶ha. Aqui também estão incluídas

todas as formas de acesso à terra, sejam assentamentos implantados via programa tradicional de reforma agrária em terras obtidas, sobretudo, por desapropriações e arrecadação de terras, ou por meio da compra direta de terras, através do Banco da Terra e do Crédito Fundiário (Ferreira y Silveira, 2003).

O que se percebeu na política agrária desse governo foi, comparando os dois mandatos, a diminuição na quantidade total de terras disponibilizadas para a realização de novos assentamentos. A Tabela I demonstra que essa queda é mais acentuada para obtenção de terras por meio de processos de arrecadação e de desapropriação. Por outro lado, houve o aumento no volume de terras por meio da compra direta, cuja classificação no Cadastro do SIPRA/INCRA (Sistema de Informação de Projetos de Reforma/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) aparece como 'reconhecimento', demonstrando a mudança na prioridade da política agrária do governo FHC. Desta forma, percebe-se que ao invés da utilização de terras desapropriadas para a realização de uma efetiva reforma agrária, o instrumento utilizado passou a ser prioritariamente a compra de terras e a regularização fundiária (De Souza, 2006).

A política de Reforma Agrária durante o Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

A mudança de governo em 2003 despertou novas esperanças em relação à questão agrária no Brasil, pois a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva contou com o apoio de vários movimentos sociais, entre eles o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Dessa forma, em novembro de 2003 o governo federal lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), apresentado durante a Conferência da Terra, em Brasília. O II PNRA tem como princípio geral a "inclusão de uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor." (MDA/INCRA/II PNRA, 2003, p. 18)

As metas do II PNRA simbolizavam a realização do maior plano de reforma agrária da história do país, expressando seu compromisso com uma reforma agrária massiva ao estabelecer como meta assentar 400.000 novas

TABELA I
FORMAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA A REFORMA AGRÁRIA NO
BRASIL

Formas de obtenção de terras para a reforma agrária	1995-1998		1999-2002	
	ha	%	ha	%
Arrecadação	2.663.981,18	20,83	1.261.781,62	13,66
Desapropriação	6.922.525,51	54,13	3.319.679,19	35,94
Reconhecimento	340.041,26	2,66	2.868.042,51	31,05
Demais formas / Diversas	2.862.376,57	22,38	1.787.352,64	19,35
Brasil	12.788.924,52	100,00	9.236.855,96	100,00

Fonte: MDA/INCRA/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002) *apud* Ferreira y Silveira (2003).

famílias no período 2003-2006 e a regularização fundiária de 100.000 propriedades. Entretanto, para 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) dispunha de R\$ 462×10⁶, o que seriam suficientes para o assentamento de, no máximo, 22.000 famílias, número muito abaixo da meta proposta até março de 2004, que era o assentamento de 60.000 famílias. De acordo com o ex-ministro do MDA, Miguel Rossetto, seria necessário, no mínimo, R\$ 1×10⁹ para cumprir a meta deste ano (De Souza, 2006).

Entre janeiro e dezembro de 2004 o INCRA assentou 81.254 famílias. Somando-se o desempenho de 2003, onde o governo federal conseguiu assentar 36.301 famílias, ao todo este governo assentou 117.555 famílias em dois anos, alcançando 81% da meta de 145 mil famílias, estabelecida para esse período (60.000 em 2003 e 85.000 em 2004) pelo II PNRA (MDA/INCRA, 2005).

Segundo Fernandes (2006) além do assentamento de novas famílias, o governo federal atendeu 305.126 famílias assentadas com serviços de assistência técnica e extensão rural nos projetos de assentamentos. Para garantir a qualidade na reforma agrária, conseguiu-se duplicar os valores investidos por família, que de R\$ 7.700 em 2003, passaram para R\$ 16.000 em 2004, abrangendo recursos para elaboração de projetos produtivos,

assistência técnica, construção de móradas, cisternas no semi-árido, obras de infra-estrutura básica e de preservação ambiental (MDA/INCRA, 2005).

Embora o governo comemore sua política de reforma agrária, o MST não analisa esses dados da mesma forma. Para esse Movimento o governo Lula tem sido melhor do que todo o período do governo FHC, porém do ponto de vista dos acordos firmados, o governo ficou aquém das expectativas dos trabalhadores rurais, em especial na implantação de assentamentos para os que estavam acampados por mais de três anos (Fernandes, 2006).

De acordo com Fernandes (2006), das 36.031 famílias assentadas em 2003, 24% foram assentadas em terras desapropriadas ou compradas e 76% em lotes de assentamentos já existentes. No ano 2004, o governo Lula assentou 81.254 famílias, sendo 32% assentadas em terras desapropriadas ou compradas e 68% em lotes de assentamentos que já existiam. Em 2005, o número de famílias assentadas chegou a 127.000; no entanto, 21% foram assentadas em terras desapropriadas ou compradas e 24% em lotes de assentamentos já existentes, 39% em assentamentos realizados em terras públicas e 16% em assentamentos já existentes em terras públicas. O autor conclui que durante os três primeiros anos do governo Lula, apenas 25% das fa-

mílias foram assentadas em terras desapropriadas por interesse social. A maior parte das famílias foi assentada em assentamentos já existentes ou, em assentamentos implantados em terras públicas ou, ainda, em assentamentos já existentes em terras públicas.

Para Sauer y Souza (2008), durante o primeiro mandato do governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2006), “a questão agrária deixou de ser tratada como caso de polícia. Por outro lado, o governo avançou muito pouco no que tange à democratização do acesso à terra por meio do assentamento de famílias em projetos de reforma agrária”. (Sauer y Souza, 2008, p. 79).

Para esses autores, foi inegável o ‘rebaixamento’ do programa agrário do governo Lula em comparação com o que haviam sido as campanhas eleitorais do PT desde 1989: a reforma agrária deixou de ser “uma política pública central e estratégica, passando a figurar como ação de governo importante para o campo brasileiro, equiparada a outras como a reativação do Proálcool. De bandeira política para combater os males do latifúndio, a reforma agrária transformou-se em medida de geração de emprego, soberania alimentar, combate à pobreza e consolidação da agricultura familiar” (Sauer y Souza, p. 78-79).

A aquisição de áreas pelo INCRA ocorre por meio de desapropriação, compra direta para implantação de assentamentos de trabalhadores rurais ou por meios não onerosos, como a destinação de terras públicas e o reconhecimento de territórios (INCRA, 2010).

Na Tabela II são apresentados dados sobre a implantação de projetos de assentamentos (PAs) no Brasil durante o período de 2003 a 2009. Nesse período foram implantados 3.346 projetos de assentamentos, numa área de 46,6×10⁶ha, sendo que a região nordeste foi a que mais teve PAs implantados, totalizando 47,37% (1.585

TABELA II
IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS RURAIS 2003-2009

Região	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha
Norte	71	4.064.573	61	3.627.519	220	12.041.372	306	8.348.815	75	5.115.370	110	3.778.726	85	4.138.237
Nordeste	151	248.876	293	781.441	430	968.002	259	784.341	177	271.213	156	257.622	119	279.455
Centro-Oeste	69	266.707	54	173.215	102	274.024	55	142.142	77	357.325	20	41.337	45	145.679
Sudeste	20	19.629	32	47.021	98	176.676	38	38.977	37	63.118	21	20.619	39	43.835
Sul	10	7.488	18	50.793	24	27.073	20	19.992	25	12.894	22	20.089	9	8.999
TOTAL	321	4.607.273	458	4.679.989	874	13.487.147	678	9.334.267	391	5.819.920	327	4.118.393	297	4.616.205

Fonte: MDA/INCRA (2010). (Cadastro atualizado até março 2010).

PA). Percebe-se através da Tabela II que o número de PAs implantados em 2009 em todas as regiões foi bem inferior se comparado aos anos anteriores, principalmente na região Sul.

Durante o ano de 2010 foram implantados apenas 205 projetos de assentamentos em todo o país, numa área de $1,7 \times 10^6$ ha. Tal fato demonstra que no ano eleitoral pouco se fez pela reforma agrária, sendo que os objetivos do governo ficaram concentrados em outros assuntos estratégicos, como por exemplo, a sucessão presidencial. Em números gerais, havia até 2010 no Brasil 8.763 assentamentos criados, abrigando 924.000 famílias assentadas, numa área total de $85,8 \times 10^6$ ha (INCRA, 2010).

Ao fazer o balanço da reforma agrária em 2010, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) concluiu que esse ano foi o pior para a reforma agrária brasileira, pois os desafios e impasses históricos da reforma agrária ainda perpetuam. Em 2010, houve a redução de 44% do número de famílias assentadas, com relação a 2009, além da redução de 72% no número de hectares destinados à reforma agrária. Um fator importante para a queda nos números foi a ineficiência do INCRA devido, principalmente, ao seu orçamento ter sido reduzido em quase a metade em relação a 2009. Dessa forma, pode-se dizer que os números deste último ano do governo Lula indicam que a reforma agrária mais uma vez não teve prioridade para o governo federal. A reforma agrária que deveria ser entendida enquanto um projeto de nação e de desenvolvimento sustentável se transformou num precário programa de assentamentos, em nível muito aquém das reais demandas dos homens e mulheres do campo (CPT, 2011).

Porém, para o INCRA a política agrária brasileira melhorou muito nos últimos anos, uma vez que a área incorporada ao programa de reforma agrária saltou de $21,1 \times 10^6$ ha de terras obtidos entre 1995 e 2002 para $48,3 \times 10^6$ ha entre 2003 e 2010, significando um aumento de 129%. Durante os dois mandatos do governo Lula o número de famílias beneficiadas também aumentou totalizando 614.093 famílias assentadas.

Na avaliação de Ariovaldo Umbelino de Oliveira, da Universidade de São Paulo, os dados da reforma agrária do governo Lula não correspondem à realidade porque eles somaram como assentamentos novas áreas de regularização fundiária, áreas de reconhecimento de assentamentos

antigos e reassentamentos de atingidos por barragens.

Além disso, no segundo mandato não houve a elaboração do III Plano Nacional de Reforma Agrária, o que poderia melhorar o número de assentamentos no país. Assim, houve um descompromisso do governo em realizar a reforma agrária, passando a adotar uma política de contra-reforma agrária.

Foram grandes as expectativas sobre o governo Lula no que diz respeito à realização da reforma agrária, pois esse governo contou com o apoio de vários movimentos sociais, entre eles o MST, sendo dessa forma considerado como um governo popular. Além disso, o ex-presidente Lula deu declaração de que a realizaria com uma 'canetada'. Porém, ao final de dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), ou seja oito anos, viu-se que a reforma agrária, entendida enquanto uma política de transformação da estrutura agrária, fazendo cumprir a função social da terra não foi realizada. Esse fato torna-se mais real quando se verifica a forte estabilidade do índice de Gini no Brasil, sendo que em 1975 era de 0,855; em 1985 foi de 0,858; em 1995/96 de 0,857; e em 2006 foi 0,856. De acordo com Sampaio y Garcia Filho (s/d, p. 1) "é preciso ver a reforma agrária como uma decisão política do estado para solucionar uma "questão agrária", que entrava o desenvolvimento da Nação".

Assim, encerrado o período com o final do segundo mandato do presidente Lula, percebeu-se que houve resultados claros na formação de consumidores, contudo o mesmo não ocorreu na formação de cidadãos. Imensos são os desafios para que a migração que houve entre as classes sociais não seja provisória. O fato positivo de poder consumir é apenas uma parte da cidadania, que somente se consolida por meio do acesso ao conhecimento, à educação, à terra, às condições de nela produzir (CPT, 2011).

O governo Lula priorizou ações importantes, como:

a) distribuição de renda através do Bolsa Família, que é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, em benefício de famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza;

b) aumento na geração de emprego, promovendo políticas de inclusão produtiva que proporcionem a todos a au-

tonomia para sobreviver com dignidade sustentável.

c) fortalecimento da agricultura familiar através de 1) incremento do crédito rural do PRONAF; 2) criação da Lei 11.326/2006, definindo a agricultura familiar; 3) estabelecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adquire produtos da agricultura familiar para o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar; 4) estabelecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar através da Lei 11.947/2009, que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas; 5) formulação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); e 6) criação da Lei 12.188/2010, a Lei de ATER, que institui a PNATER e o Programa Nacional de ATER (PRONATER);

d) criação do programa Fome Zero;

e) criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da Lei 11.346/2006, com vistas a assegurar o direito do ser humano à alimentação adequada;

f) fortalecimento e reestruturação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), tornando-se um órgão importante para a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar;

g) fortalecimento do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), oferecendo cursos de educação básica (alfabetização e ensino fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio e cursos superiores e de especialização;

h) combate ao trabalho escravo.

i) criação, em 2003, do Programa Luz para Todos, cujo objetivo é acabar com a exclusão elétrica no país.

Esses são apenas alguns exemplos de ações bem sucedidas durante o governo Lula no período de 2003 a 2010. Porém, quando se trata de reforma agrária no governo Lula há muitas críticas em função deste governo ter se dedicado em realizar 'medidas compensatórias' em detrimento de

uma efetiva distribuição de terras. Apesar de algumas medidas terem sido transformadas em políticas públicas permanentes, através de decretos assinados pelo ex-presidente, outras ações podem ser extintas de uma hora para a outra.

A Política de Reforma Agrária no Governo da Presidenta Dilma Roussef (2011 até hoje)

Percebe-se que há por parte dos movimentos sociais, em especial o MST, pela CPT e por estudiosos da questão agrária no Brasil uma visão diferente sobre os objetivos da reforma agrária que o país deve adotar, além de haver o questionamento sobre os resultados da reforma agrária defendidos pelo Governo Federal. Em virtude dessas diferentes visões há dúvidas sobre a possibilidade do governo da presidenta Dilma Roussef, do Partido dos Trabalhadores, realizar a reforma agrária no país.

Em seu discurso de posse a atual presidenta Dilma afirmou que a prioridade das ações do governo federal será para a erradicação da pobreza extrema no país: “A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos.” (Roussef, 2011). Contudo, nesse discurso não houve nenhuma menção à reforma agrária enquanto política capaz de contribuir para erradicação da pobreza.

Por esse fato, acredita-se que o governo Dilma dará continuidade às ações sociais implantadas pelo governo Lula sem adentrar especificamente na reforma agrária, uma vez que: “A expectativa é que se possa, no governo Dilma, avançar mais na reforma agrária, embora os indícios iniciais sejam de que o tema está fora de pauta. Tanto no período eleitoral quanto no pós-eleitoral [mesmo no discurso de posse], o tema da reforma agrária não foi tratado. Historicamente, aliás, nós podemos afirmar que não temos um programa de reforma agrária. O que temos tido, ao longo da história brasileira, são programas de assentamento porque a estrutura fundiária brasileira continua inalterada, ou seja, grandes propriedades, alta concentração fundiária, grandes investimentos no agronegócio como forma de exportação de commodities para equilibrar a balança de pagamentos.” (Agência Brasil, Entrevista Gilmar Mauro, 2011).

Porém quando se fala em erradicação da pobreza extrema necessariamente a reforma agrária deve

TABELA III
ÁREA (HA) E PROJETOS DE ASSENTAMENTOS IMPLANTADOS NO BRASIL EM 2011 E 2012

2011		2012		Total	
Projetos	Área (ha)	Projetos	Área (ha)	Projetos	Área (ha)
109	1.902.884	117	322.314	226	2.225.198

Fonte: Adaptado de DT/Gab-Monitoria - Sipra em 24/07/2012. (INCRA, 2012).

ser colocada como uma das ações principais, pois sem mexer na estrutura fundiária altamente concentrada do país, a possibilidade de acabar com a pobreza é muito pequena, uma vez que muitas dessas terras são utilizadas como reserva de especulação e empregadas por transnacionais para gerar o lucro (Agência Brasil, 2011). Isto significa que sem alterar a estrutura fundiária não se altera também a renda, tão concentrada quanto a terra.

“Muitas políticas buscam compensar problemas causados sobre as camadas de excluídos pelas dinâmicas econômicas em geral, por exemplo, via transferência de renda, condicionada ou não. No entanto, as famílias não podem permanecer indefinidamente na dependência desse tipo de auxílio. Apenas políticas universais combinando diversos instrumentos possibilitam um efetivo enfrentamento da pobreza e, mesmo, a erradicação da extrema pobreza.” (Maluf y Mattei, 2011, p. 22).

Sendo a erradicação da pobreza a prioridade do governo Dilma, não há dúvidas quanto ao espaço do enfrentamento da pobreza rural (ambiente onde se observam os mais altos índices de incidência da pobreza brasileira) na estratégia para o cumprimento de tal fim.

No Brasil, segundo Wanderley (2011), a existência da pobreza (em muitos casos, da miséria profunda) é resultado do próprio modelo de desenvolvimento implantado, que apoiou: a concentração fundiária que expropria, a tecnologia que desemprega, as relações de trabalho que degradam o trabalhador e a urbanização que esvazia o campo.

Nessa lógica a reforma agrária não pode ser excluída do debate sobre o combate à pobreza, principalmente quando se refere à pobreza no campo, pois qualquer que se adote, a pobreza no campo é resultado da carência, ou acesso restrito e insuficiente, dos recursos produtivos, principalmente a terra e a água, bem como os bens e serviços fundamentais que garantam o bem estar e cidadania das

pessoas, como saúde, educação, informação, comunicação, etc. (Wanderley, 2011)

De Janvry y Sadoulet (2002), citado por Leite y Ávila (2007), relacionam a reforma agrária com outras formas de redução da pobreza. Para os autores, a migração somente desloca a pobreza rural para as cidades, e os programas de transferência de renda, mesmo sendo facilmente administráveis, não resolvem a questão estrutural, principalmente em países com grande incidência de pobreza. Assim, a reforma agrária e a pluriatividade (propriedades rurais voltadas também para atividades não agrícolas) são vistas como políticas que poderiam reduzir expressivamente este problema.

Torna-se importante ao atual governo a realização da reforma agrária, enquanto um conjunto de medidas estratégicas de eliminação da concentração da propriedade da terra, tendo como aliadas as políticas públicas já implementadas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o PAA, o Luz para Todos, o PRONERA, o PRONATER, entre outros. Apenas a ação conjunta da reforma agrária com as positivas experiências de políticas públicas instaladas é que se poderá de fato erradicar a pobreza.

Nesse sentido, “um importante condicionante para o sucesso de reformas agrárias é aliar a distribuição de terras a um conjunto de políticas que garantam a competitividade dos seus beneficiários, o que não ocorreu na maioria dos casos na América Latina. Nas reformas peruana e boliviana, os beneficiários não tiveram acesso a estas políticas, enquanto no caso mexicano, houve redução nos investimentos públicos. No Chile, a falta de acesso ao crédito levou parte do público atendido a vender suas terras. Uma importante lição seria, portanto, a necessidade de se adotar políticas de desenvolvimento rural e regional, no sentido também de fomentar, ou pelo menos não inibir, as atividades não-agrícolas correlacionadas aos assentamentos rurais” (Leite y Ávila, 2007, p. 14).

Ao se fazer um balanço sobre os dois primeiros anos (2011 e 2012) de governo da presidenta Dilma verifica-se que a reforma agrária foi excluída das estratégias para a erradicação da pobreza no país. No primeiro ano deste governo, de acordo com dados do INCRA, foram assentadas no país 22.021 famílias e no segundo o número de famílias assentadas somou 23.075, tratando-se do menor índice registrado nos últimos 17 anos. Essa constatação é reafirmada ao serem analisados os números de projetos de assentamentos criados no primeiro ano deste governo (109 projetos), verificando-se que desde 1994 não havia um número tão baixo. No segundo ano deste governo a quantidade de projetos implantados também ficou aquém do esperado, somando apenas 117 projetos de assentamentos. A extensão de terras dedicadas aos projetos de assentamentos rurais nos primeiros dois anos do governo Dilma também contou com números bastante inferiores aos anos anteriores (Tabela III).

O INCRA faz uma análise diferente sobre os dados. Para esse Instituto um dos fatores que explica a diminuição no número de assentamentos no país é a queda na demanda, havendo hoje um número menor de famílias acampadas comparado ao governo do presidente Lula. De acordo com esse Instituto há atualmente no Brasil cerca de 150.000 famílias acampadas, número inferior ao das décadas de 1980 e 1990.

O fato é que ao olhar os números referentes à reforma agrária, o governo Dilma registrou em sua biografia uma marca, qual seja, o pior desempenho desde o governo Cardoso na execução da reforma agrária no Brasil. Historicamente, através de governos autoritários e militares, ou por governos democráticos, a estrutura fundiária no Brasil pouco foi alterada nos últimos 50 anos (Nakatani *et al.*, 2012).

“Após o fim da ditadura militar e a “democratização” da cena política nacional em 1985, seria de se esperar que as forças populares e com projetos sociais mais equitativos ocupassem espaços de decisões e viabilizassem a reforma. Em certa medida, essa foi a tentativa no Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985 e na Constituição Federal de 1988. Entretanto, com a subsequente adesão ao modelo neoliberal e a correlata erosão da cidadania, o que vimos foi justamente o contrário: apesar do aumento da porcentagem de terra cultivável disponível, de 26,7% do território nacional para 31,3% entre 1980 e 2010, o que se veri-

ficou foi a manutenção da desigualdade, da concentração da terra e dos perfis de propriedade” (Nakatani *et al.*, 2012, p. 235).

Apesar do Brasil ainda não ter realizado uma efetiva reforma agrária e sim uma política de assentamentos rurais, a perspectiva quanto ao atual governo, cujo objetivo central de sua política está no combate à pobreza, era que se houvesse a sensibilidade para enxergar a reforma agrária como fundamental para cumprir tal objetivo. A reforma agrária, apesar dos limites das políticas públicas no meio rural, aponta para a perspectiva do homem do campo ter seu próprio local de moradia, ter seus filhos estudando, trabalhar na sua própria terra, produzindo alimentos e gerando renda para a família. Neste sentido, a reforma agrária contribui para a erradicação da pobreza.

Considerações Finais

Ao fazer um balanço das duas últimas décadas sobre a reforma agrária brasileira, registra-se que houve um incremento no número de assentamentos rurais e, conseqüentemente, da população assentada no Brasil, embora não se possa ainda constatar um reordenamento fundiário importante. Mas, mesmo assim, os assentamentos tornaram-se parte importante da realidade rural brasileira.

A reforma agrária foi prometida em diversos governos, porém nenhum outro como o governo do ex-presidente Lula causou tanta expectativa em torno dessa questão. Ao final de oito anos de governo o que se viu foi a realização de uma política de assentamentos rurais e ‘políticas compensatórias’ deixando a reforma agrária num segundo plano.

A prioridade do atual governo é erradicar a pobreza, para tanto contará com a ação integrada de diversos ministérios, atuando nas áreas econômica, social, ambiental. Atuará dando ênfase nas políticas de transferência de renda, como uma medida imediata de retirada da população da condição de miséria, sem esquecer, no entanto, de outras medidas complementares à erradicação da pobreza.

Pode-se concluir que a reforma agrária é uma política essencial para ajudar na erradicação da pobreza, pois com a real distribuição de terras, diminui-se também a concentração de renda. Apesar de haver precariedade em muitos assentamentos já instalados como falta de estradas adequadas, de

postos de saúde, percebe-se que as famílias assentadas acreditam que suas vidas melhoraram depois que entraram nos assentamentos, uma vez que possuem a sua própria moradia, conseguem colocar seus filhos na escola e podem, ao menos, produzir para o seu próprio sustento. Nesse sentido, a reforma agrária vem reafirmar ser uma política de inclusão social.

REFERÊNCIAS

- Agência Brasil (2011) *Estrutura fundiária brasileira continua inalterada. Entrevista Gilmar Mauro, fevereiro 2011.* www.mst.org.br/node/11286 (Cons. 24/05/2011).
- Anjos FSD, Caldas NV (2003) A reforma agrária na contramão: a controvertida experiência do Banco da Terra. *Anais XLI Congr. Brás. Economia e Sociologia Rural.* 27-30/07/2003. Juiz de Fora, Brasil. CD-Rom.
- Antuniassi MHR, Aubrée M, Chonchol MEF-de (1993) De sitiante a assentado: trajetórias e estratégias de famílias rurais. *São Paulo em Perspectiva* 7(3): 125-132.
- Bergamasco SMPP, Norder LAC (1996) *O que são assentamentos rurais?* Vol. 1. Brasiliense. São Paulo, Brasil 87 pp.
- Bergamasco SMPP, Blanc-Pamard C, Chonchol ME (1997) *Por um Atlas dos Assentamentos Brasileiros: Espaços de Pesquisa.* Vol. 1. DL/Brasil. Rio de Janeiro, Brasil. 51 pp.
- Carvalho FJJde (2001) Política Agrária do Governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. Em Leite S (Org.) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil.* Vol. 1. Ed. da UFRGS. Porto Alegre, Brasil. pp. 193-223.
- CPT (2011) 2010 foi o pior ano para a reforma agrária. *Jornal da CPT Comissão Pastoral da Terra,* janeiro 2011. www.mst.org.br/2010-foi-o-pior-ano-para-a-Reforma-Agraria-afirma-CPT. (Cons. 24/04/2011).
- De Janvry A, Sadoulet E (2002). Land reform in Latin American: ten lessons toward a contemporary agenda. Em *World Bank's Latin American Land Policy Workshop.* Pachuca, Mexico.
- De Souza VF (2006) *Assentar, Acampar e Organizar: Relações Sociais Constitutivas de Capital Social em Assentamentos Rurais no Pontal do Paranapanema.* Tese. Universidade Estadual de Campinas, Brasil. 199 pp.
- Fernandes BM (2000) A questão agrária no limiar do século XXI. *Anais 15º Encontro Nacional de Geografia Agrária.* 02-05/12/2011. Goiânia, Brasil. CD-Rom.
- Fernandes BM (2006) Enumerando a reforma agrária. www.mst.org.br (Cons. 29/01/2006).
- Ferreira B, Silveira FG (2003) A reforma agrária e o Pronaf nos anos FHC (1995-2002). *Anais XLI Congr. Brás. Economia e Sociologia Rural.* 27-30/07/2003. Juiz de Fora, Brasil. CD-Rom.
- INCRA (2010) Pesquisa confirma que reforma agrária é um instrumento de combate à pobreza. *Jornal.* Ano 1, Nº 2. Dezembro. Publicação Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasil.

- INCRA (2012) Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária. <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria>. (Cons. 02/02/2013).
- Kageyama A, Bergamasco SMPP, Oliveira JTAd (2011) Assentados e familiares no Censo Agropecuario de 2006. *Retratos de Assentamentos 1*: 31-74.
- Leite SP, Ávila RV (2007) Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Rev. Econ. Sociol. Rural* 45: 777-805.
- Maluf R, Mattei L (2011) Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. Em Miranda C, Tiburcio B (Orgs.) *Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Edição Especial Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol. 1. IICA. Brasília, Brasil. pp. 15-26.
- MDA/INCRA (2003) *II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil.
- MDA/INCRA (2005) *Relatório de Gestão Exercício de 2004*. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil.
- Nakatani P, Faleiros RN, Vargas NC (2012) Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. *Serviço Social & Sociedade*. N°110 (Apr./Jun). São Paulo, Brasil. pp. 213-240.
- Romeiro A et al. (Orgs.) (1994) *Reforma Agrária: Produção, Emprego e Renda*. Vozes/IBASE/FAO. Rio de Janeiro, Brasil. 280 pp.
- Roussef D (2011) Discurso de Posse www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integral-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml. (Cons. 24/04/2011).
- Sachs I (2004) *Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável e Sustentado*. Garamond. Rio de Janeiro, Brasil. 151 pp.
- Sampaio PA, Garcia Filho DP (s/d) Reforma agrária e projeto de construção nacional. www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/download/arquivo_55.pdf?file (Cons. 24/04/2011).
- Sauer S, Souza MR (2008) Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. Em Ferrante VLB, Whitaker DCA. (Orgs.) *Reforma Agrária e Desenvolvimento - Desafios e Rumos da Política de Assentamentos Rurais*. MDA, Brasília; Uniará, São Paulo, Brasil. pp.53-87.
- Wanderley MNB (2011) Alcances e limites das políticas de desenvolvimento rural para o combate a pobreza. Em Miranda C, Tiburcio B (Orgs.) *Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Edição Especial Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol. 1. IICA. Brasília, Brasil. pp. 105-107.

OUTCOME OF THE AGRARIAN REFORM IN BRAZIL DURING THE LAST TWO DECADES

Vanilde F. de Souza Esquerdo and Sonia M. P. P. Bergamasco

SUMMARY

The agrarian reform allows for land redistribution and gives rural workers the opportunity to develop their life projects, rescuing the dignity of a historically excluded population. The conquest of the land carries significances that span from the rescue of citizenship to the improvement of living conditions due to the acquisition of goods, products and services. It is pointed out that in Brazil there still exists a marked concentration of large-landed estates. In this sense, this work had the objective of analyzing the Brazilian agrarian reform process during the last two decades. In this period the country had three Presidents, two of them elected with the support of the

Rural Landless Workers Movement, increasing the expectations in relation to the fulfillment of the agrarian reform. The advances in the policies of rural settlements are notable; however, the structure of large-land estates remains unaltered. In the last two years (2011 and 2012) the number of settled families, as well as the number of settlements accomplished, were the worst since 2006. The priority of the current government is the eradication of extreme poverty and, in this sense, the agrarian reform becomes an essential policy to contribute to such goal, since with the distribution of the property of the land also diminishes the concentration of wealth.

BALANCE SOBRE LA REFORMA AGRARIA BRASILEÑA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Vanilde F. de Souza Esquerdo y Sonia M. P. P. Bergamasco

RESUMEN

La reforma agraria posibilita la desconcentración de las tierras y le da oportunidad a los trabajadores rurales para que desarrollen sus proyectos de vida, rescatando la dignidad de una población históricamente excluida. La conquista de la tierra posee significados que van desde el rescate de la ciudadanía hasta la mejora de la condición de vida por la adquisición de bienes, productos y servicios. Se observa que en Brasil todavía hay una fuerte concentración latifundiaría. En ese sentido, este trabajo tuvo por objetivo analizar el proceso de reforma agraria brasileña durante las dos últimas décadas. En ese período el país tuvo tres gobernantes, dos de ellos electos con el apoyo

del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), aumentando a expectativa en relación a la realización de la reforma agraria. Son notados los avances en la política de asentamientos rurales, sin embargo la estructura de latifundios del país permaneció inalterada. En los dos últimos años (2011 y 2012) el número de familias asentadas, así como el número de asentamientos implantados, fueron los peores desde 2006. La prioridad del actual gobierno es la erradicación de la pobreza extrema, en este sentido la reforma agraria se convierte en una política esencial para contribuir con ese proyecto, una vez que con la distribución de la propiedad de la tierra, se disminuye también la concentración de la riqueza.