



Ministério do
Desenvolvimento Agrário



REFORMA AGRÁRIA E ASSENTAMENTOS RURAIS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo¹

Sonia M. Pessoa Pereira Bergamasco²

1. Introdução

Embora com número limitado e com uma grande população ainda demandante por terra, os assentamentos são centros estratégicos no quadro das transformações da questão agrária brasileira desde os anos 60. Fazem parte de uma nova forma de integração da população rural, num contexto de redistribuição da propriedade fundiária partindo da transferência da população beneficiária, e conseqüentemente, sua readaptação num novo espaço de vida e de trabalho (BERGAMASCO; BLANC-PAMARD; CHONCHOL, 1997).

Antuniassi et al. (1993) acreditam que os estudos têm mostrado que apesar das discontinuidades das políticas públicas, os assentamentos vêm apresentando resultados positivos, colocando-se como uma estratégia de políticas de integração social, já que possui uma potencialidade na geração de empregos e aumento do nível de renda das famílias assentadas (ROMEIRO et al., 1994).

Tendo em vista as dificuldades que a população urbana enfrenta em seu meio, tais como: desemprego, habitação, condições de vida bastante precárias, entre outras, as unidades de produção familiar na agricultura têm a função de conter o avanço da migração rural para as cidades (LAMARCHE, 1993). E mais, a idealização da agricultura familiar, na qual se inserem os assentamentos rurais, supõe uma lógica específica de reprodução da unidade familiar de produção dentro do universo capitalista. Assim, os assentamentos podem estabelecer locais privilegiados de experiências tecnológicas pouco rentáveis em termos contábeis de empresas capitalistas, mas perfeitamente rentáveis em termos da economia familiar dos agricultores. A agricultura familiar, segundo Abramovay e Carvalho Fº (1994),

¹ Eng. Agrônoma, pós-doutoranda FEAGRI/UNICAMP.

² Profa. Titular da FEAGRI/UNICAMP.

desempenha um importante papel no desenvolvimento brasileiro tornando-se o centro do debate sobre reforma agrária.

O assentamento rural é uma das formas objetivas de se fazer uma reforma agrária. Bergamasco e Norder (1996, p. 7) acreditam que:

“de maneira genérica, os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra.”

No contexto da reforma agrária brasileira, o termo assentamento está relacionado a um espaço preciso em que uma população será instalada é, portanto, uma transformação do espaço físico, cujo objetivo é a sua exploração agrícola (BERGAMASCO; BLANC-PAMARD; CHONCHOL, 1997). Como o seu significado remete à fixação do trabalhador na agricultura, envolve também a disponibilidade de condições adequadas para o uso da terra e o incentivo à organização social e à vida comunitária. Aliado a isto, está o fortalecimento e ampliação da agricultura familiar, que consiste na exploração de uma parcela de terra tendo como trabalho direto a mão-de-obra familiar.

Diante disto, este texto se propõe a fazer um balanço da reforma agrária nas duas últimas décadas e apresentar algumas perspectivas e desafios que estão presentes nos discursos e propostas do atual governo.

2. Balanço da Reforma Agrária dos governos FHC e Lula

A constituição dos assentamentos rurais resulta das lutas e pressões dos trabalhadores rurais sem terra. Por meio das ações dos trabalhadores rurais compreendemos 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. Afinal, a transformação do latifúndio em assentamento rural é a construção de um novo território, o qual requer condições adequadas para a sobrevivência das famílias, transformando-se em uma nova lógica de organização do espaço geográfico. Em vista disso,

as políticas públicas para este setor não nascem apenas do interesse do Estado, mas, sobretudo, da organização desses trabalhadores rurais (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 Fernando Henrique Cardoso. Porém, as restrições orçamentárias fizeram com que seus resultados fossem bastante limitados (KAGEYAMA, BERGAMASCO e OLIVEIRA, 2011).

Assim, o programa de governo do candidato à presidência Fernando Henrique Cardoso 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 para haver um 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 e 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 esse governo assentou sob diferentes formas (desapropriação, arrecadação, regularização fundiária, etc.) 284.228 famílias, em uma área total de 12,8 milhões de hectares, distribuídas por 2.428 projetos de assentamento (FERREIRA e 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 10 ha, consolidando a tendência de concentração fundiária do país (CARVALHO Fº, 2001).

No início do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso 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 novas propostas algumas ações foram estabelecidas, entre elas a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária,

o Proclamação e a criação do Banco da Terra. Com tal medida, a reforma agrária de mercado ganhou força até o final deste governo.

Dessa forma, no segundo mandato do governo FHC houve 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, BERGAMASCO e OLIVEIRA, 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 milhões de hectares. Aqui também estão inclusas todas as formas de acesso à terra, seja assentamentos implantados via programa tradicional de reforma agrária em terras públicas 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 e SILVEIRA, 2003).

O que se pode perceber na política agrária desse governo foi, comparados os dois mandatos, a diminuição na quantidade total de terras disponibilizadas para a realização de novos assentamentos. A Tabela 1 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 Sinfra/Incra 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 (SOUZA, 2006).

Tabela 1. Formas de Obtenção de Terras para a Reforma Agrária, Brasil - 1995-1998 e 1999-2002 (em hectares).

Formas de Obtenção de Terras para a Reforma Agrária	1995 - 1998		1999-2002	
	nº	%	nº	%
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/Sinfra. (Cadastro atualizado até 20/12/2002) apud FERREIRA e SILVEIRA, 2003.

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 inúmeros movimentos sociais, entre eles o MST. Dessa forma, em novembro de 2003 o governo federal lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária - 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 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 milhões, o que seriam suficientes para o assentamento de, no máximo, 22 mil famílias, número muito abaixo da meta proposta até março de 2004, que era o assentamento de 60 mil famílias. De acordo com o ex-ministro do MDA, Miguel Rossetto, seria necessário, no mínimo, R\$ 1 bilhão para cumprir a meta deste ano (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 Plano Nacional de Reforma Agrária – 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\$ 7,7 mil em 2003, passaram para R\$ 16 mil em 2004, abrangendo recursos para elaboração de projetos produtivos, assistência técnica, construção de moradias, 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 vê esses dados com os mesmos olhos. 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 os que estão 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 mil famílias, 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 famílias foram assentadas em terras desapropriadas. 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.

Durante o primeiro mandato do governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2006), para Sauer e Souza (2008, p. 79) “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”.

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. (idem, 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 a).

Na Tabela 2 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 milhões de hectares, sendo que a região nordeste foi a que mais teve PAs implantados, totalizando 47,37% (1.585 PAs). Percebe-se através dessa tabela 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 milhões de hectares. 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, há no Brasil 8.763 assentamentos criados, abrigando 924 mil famílias assentadas, numa área total de 85,8 milhões de hectares (INCRA, 2010 a).

Tabela 2. Implantação de projetos de assentamentos rurais 2003-2009.

Região	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Projeto	Área (ha)	Projeto	Área (ha)	Projeto	Área (ha)	Projeto	Área (ha)	Projeto	Área (ha)	Projeto	Área (ha)	Projeto	Área (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)

Ao fazer o balanço da reforma agrária em 2010, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) concluiu que 2010 foi o pior ano para a reforma agrária, pois os desafios e impasses históricos da reforma agrária no Brasil 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).

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 milhões de hectares de terras obtidos entre 1995 e 2002 para 48,3 milhões entre 2003 e 2010, significando um aumento de 129%. Durante os dois mandatos do governo Lula o número de famílias beneficiadas também aumentou totalizando atualmente 614.093 famílias assentadas. Nesse mesmo período, criaram-se 3.551 assentamentos. Dessa forma, o Brasil conta com 85,8 milhões de hectares incorporados à reforma agrária, 8.763 assentamentos atendidos pelo Incra, onde vivem 924.263 famílias.

Uma pesquisa inédita sobre qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos foi realizada pelo Incra com a consultoria de pesquisadores das Universidades Federais do Rio Grande do Sul (UFRGS) e de Pelotas (UFPel). O levantamento dos dados foi realizado entre os meses de janeiro e outubro de 2010 abrangendo todas as 804.867 famílias assentadas entre 1985 e 2008, totalizando 16.153 entrevistas em 1.164 assentamentos em todo o país.

De acordo com essa pesquisa mais de 82% das famílias aprovavam o tamanho do lote destinado pelo Incra. O nível de satisfação dos assentados também foi verificado na avaliação da qualidade do solo, sendo que 81,87% aprovaram a fertilidade da terra que receberam para viver e produzir (INCRA, 2010 b).

Na avaliação do prof. Ariovaldo Umbelino de Oliveira 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 3º 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, uma vez que enviou duas medidas provisórias (MPVs) ao Congresso; a MPV 422, de 2008 e a MPV 458, de 2009, cujo teor elevava a área passível de regularização na Amazônia Legal³ de 100 hectares para 2500 hectares e só passou no Congresso até 1500 hectares, significando uma política de legalização da grilagem. Ou seja, ao invés de se fazer reforma agrária, foi adotada uma política de contra-reforma agrária. Dessa forma, o balanço final do governo foi o de que no segundo mandato não se cumpriu a grande meta que era a reforma agrária (Entrevista prof. Ariovaldo Umbelino de Oliveira, MST, 2011).

Porém para o Governo Federal há a necessidade de adotar medidas para resolver o problema da ocupação desordenada da Amazônia Legal, viabilizando assim uma política de regularização fundiária nessa região. Dessa forma:

“O limite máximo de 100 hectares, referido na Lei no 8.666/1993, para concessão de propriedade ou direito real de uso de terras públicas, com dispensa de licitação a particulares que residissem e produzissem nelas, sofreu recentemente duas importantes revisões: a primeira, proposta na forma da Lei no 11.196/2005, ampliou o limite de hectares para até 500; a segunda, introduzida pela Medida Provisória (MP) n° 422 e reforçada pela MP n° 458 – convertidas nas Leis n° 11.763/2008 e n° 11.952/2009, respectivamente – estendeu esse limite a terras de até 15 módulos fiscais, ou cuja superfície não seja maior que 1,5 hectares.”
(IPEA, 2010, cap. 8, p.2)

Em 19 meses de trabalho, as equipes do Terra Legal Amazônia entraram em campo e deram vida à Lei que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (11.952/2009). Até o final de 2010, o programa identificou mais de 10 milhões de hectares, ocupados por 86,3 mil famílias em áreas rurais, dessas, mais de 90% são agricultores familiares (ocupam áreas de até 400 hectares). O programa pretende doar essas áreas aos municípios beneficiando mais de 800 mil habitantes (INCRA, 2010 a).

³ Amazônia Legal é a região definida pela Lei no 5.173/1966, que abrange a totalidade dos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Mato Grosso e Tocantins, e parcialmente o estado do Maranhão. A Amazônia Legal tem 760 municípios.

Assim, para o Governo Federal a política de reforma agrária realizada pelo Inca está em harmonia com as políticas de preservação e recuperação do meio ambiente. Deste modo, são identificadas três modalidades de projetos de assentamentos:

a) Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)

Destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. As possibilidades mais comuns são o extrativismo de cipós e sementes, a agricultura, a pecuária e a pesca. O regime de concessão do assentamento é coletivo.

b) Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)

Destinado às populações cuja base de subsistência está no extrativismo e nas atividades de baixo impacto ambiental. Prevê o manejo sustentável e a preservação de reservas de matas primárias. As atividades mais comuns são o comércio de mudas de árvores da floresta, cascas medicinais, sementes, artesanato, resina, cipó, entre outros.

c) Projeto de Assentamento Agroflorestal (PAF)

Voltado para a Região Amazônia, essa modalidade de assentamento é implantada em área de floresta e destina-se aos agricultores que já tenham tido algum tipo de experiência com o extrativismo. O regime de concessão é coletivo.

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 diferenças existem algumas dúvidas sobre o governo Dilma em relação à reforma agrária, são elas:

- Diante de um novo governo que se inicia qual o papel da reforma agrária nas no Brasil?
- Diante das críticas dos movimentos sociais e dos estudiosos sobre a questão agrária em relação, de uma forma geral, à precariedade dos assentamentos, seria a reforma agrária uma política de combate à exclusão social e à pobreza?

Em meio a complexas dúvidas analisaremos a seguir o papel da reforma agrária no governo que se inicia, compreendendo a realização da reforma agrária como fundamental para a erradicação da pobreza e promoção da justiça social.

3. Governo Dilma: perspectivas e desafios

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 a declaração de que a realizaria com uma canetada. Porém, ao final de oito anos (2003-2010) vimos 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 foi 0,857 e em 2006 era de 0,856. De acordo com Sampaio e 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*”.

A decisão política permeia a definição de políticas públicas voltadas à mudança da estrutura agrária, pensando-se de forma integral, ou seja, considerando-se no mínimo quatro dimensões: econômica, política, social/cultural e ambiental

“Do ponto de vista econômico, o acesso à terra é um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar, setor dinâmico que emprega a maior parte da mão de obra no meio rural e produz 70% da alimentação que o brasileiro consome no seu dia a dia. Do ponto de vista político, é fundamental para a modernização do ordenamento territorial do país e o avanço da regularização fundiária, que garantem soberania nacional e segurança jurídica para a produção. Também porque a reforma agrária ajuda a diminuir a histórica concentração da propriedade da terra que ainda vigora no Brasil. Do ponto de vista social, é uma política de combate à pobreza e de ampliação de direitos, como o acesso à moradia, alimentação, saúde, educação e renda. Finalmente, sob o aspecto ambiental, as políticas de reforma agrária e ordenamento fundiário abrem caminho para uma produção agrícola diversificada, livre de agrotóxicos e capaz de ajudar a preservar as riquezas naturais do país.” (INCRA, 2010 a, p. 2)

Assim, encerrado o período com o final do segundo mandato do presidente Lula, percebe-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, dentre essas temos:

- a) distribuição de rendas 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 autonomia para sobreviver com dignidade sustentável.
- c) fortalecimento da agricultura familiar através:
 - do incremento do crédito rural do Pronaf;
 - da criação da Lei 11.326/2006, definindo a agricultura familiar;
 - do estabelecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adquire produtos da agricultura familiar para o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar;
 - do 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;
 - da formulação da Política Nacional de ATER (PNATER);
 - da 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 ensinos 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 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 atual presidente Dilma em seu discurso de posse 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.*” (Dilma Roussef, 2011). Contudo, nesse discurso não houve nenhuma menção à reforma agrária enquanto política capaz de contribuir para acabar com a 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 necessariamente a reforma agrária deve 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 e MATTEI, 2011, p. 22).

O Governo federal deve lançar em maio de 2011 o programa para a erradicação da pobreza no Brasil. Provavelmente esse programa envolverá ações conjuntas com diversos ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Casa Civil, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sabe-se que o plano que está sendo elaborado para a erradicação da pobreza contará com três eixos de atuação: transferência de renda às famílias pobres, ampliação do acesso e qualificação de serviços públicos e inclusão produtiva e geração de oportunidades. Dessa forma, a expectativa é a de que durante o debate das ações para erradicar a pobreza, a política de reforma agrária esteja na pauta.

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 – na estratégia em fase de elaboração.

Para Maluf e Mattei (2011, p.18-19) existem diversos determinantes históricos da pobreza rural no Brasil, podendo-se destacar:

- a) “Acesso à terra: quando a pobreza é tratada a partir de outras variáveis para além da renda, sobressai a questão da posse e acesso à terra uma vez que a negação desse direito é um importante fator de exclusão social.

- b) Capacidades humanas: nesse aspecto se destacou o papel fundamental da educação na elevação da renda das pessoas e das próprias famílias, porém quesitos como repetições, defasagens e qualidade do ensino carecem de melhor avaliação;
- c) Outras formas de capital físico: diversas formas de capital atuam decisivamente no aumento da renda e da produção, embora para a maioria dos estabelecimentos a propriedade da terra é o capital mais importante, cuja dimensão condiciona as formas de investimento;
- d) Acesso e participação nos mercados: devido às deficiências tecnológicas e à própria qualidade dos produtos, grande parte dos agricultores acaba sendo excluída dos mercados;
- e) Acesso a serviços básicos: estes tipos de privações são elementos-chave para se entender porque a pobreza rural permanece em patamares elevados em todas as regiões do mundo;
- f) Infraestrutura: ressaltaram-se as deficiências, especialmente, no que diz respeito à habitação, saneamento básico, transportes, lazer, cultura e serviços específicos nas áreas de saúde e educação;
- g) Oportunidades de trabalho: em muitas regiões do país já começaram a surgir dificuldades de alocação da mão de obra rural, seja na agricultura ou em outras atividades produtivas.”

No Brasil, segundo Nazareth 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 que se inicia ao combate da pobreza, principalmente quando se refere à pobreza no campo, pois qualquer que se dote, 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)

Espera-se do 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, 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.

“Colocando como meta do novo governo resolver os problemas sociais, a Reforma Agrária necessariamente precisa estar incluída, precisa ter medidas como um programa estruturado, propostas estruturadas para resolver os problemas sociais das famílias acampadas e das pessoas que vão ser beneficiadas pelos espaços da Reforma Agrária. Para isso, precisa ter vontade política e ação concreta.” (CARTA CAPITAL, entrevista de José Batista de Oliveira, abril de 2011).

Para Maluf e Mattei (2011, p.24-25), para se enfrentar a pobreza rural deve-se adotar um conjunto de políticas públicas em diversas áreas, destacando-se:

“1. Políticas Sociais

- a) Promover a inclusão social: significando enxergar as pessoas como cidadãos/cidadãs e não apenas como produtoras(es) de mercadorias; essas pessoas também têm direitos básicos relativos aos mercados de bens e de produtos, bem como devem ser tratadas de forma igualitária;
- b) Desenvolver capacidades: tanto dos indivíduos como das organizações sociais, ampliando a participação social na gestão das políticas públicas;
- c) Ampliar a educação no campo: garantir o acesso a serviços educacionais de qualidade a toda a população rural, por meio de um sistema educacional adequado à realidade rural;
- d) Transferir renda: manter as ações governamentais atuais, ampliando o horizonte das mesmas, ao mesmo tempo em que se procura elevar o valor monetário das transferências às famílias;
- e) Propiciar o acesso aos bens e serviços: universalizar o acesso aos bens e serviços sociais para todos os habitantes rurais;
- f) Relacionar as políticas sociais a uma estratégia de desenvolvimento rural.

2. Políticas de Acesso aos Recursos Naturais

- a) Acesso aos recursos naturais: as políticas de enfrentamento da pobreza devem incluir a ampliação do acesso aos bens naturais essenciais, com destaque para a água;
- b) Acesso a terra: a ampliação do acesso à terra foi considerado por vários palestrantes como elemento central no enfrentamento da pobreza rural, portanto, as políticas

devem fortalecer novos arranjos fundiários, sendo a reforma agrária um instrumento essencial nessa direção.

3. Políticas de Inclusão Produtiva

- a) Geração de emprego e renda: desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não-agrícolas) capazes de dar sustentação às pessoas em suas inserções nos diferentes mercados;
- b) Dinamização das áreas rurais: estimular a diversificação das atividades econômicas nas áreas rurais como mecanismo de ampliação das oportunidades, particularmente, em face do aumento da demanda por alimentos no mundo;
- c) Diversificação produtiva: ampliar as políticas de estímulo à diversificação produtiva dos estabelecimentos agrícolas, bem como à produção para autoconsumo como forma de suprir carências nutricionais dentro as famílias pobres;
- d) Pesquisa e ATER: disponibilizar aos agricultores familiares tecnologias adequadas e serviços de assistência técnica de qualidade visando a melhorar a eficiência produtiva;
- e) Canais de Comercialização: política de incentivos e de acesso aos mercados como forma de viabilizar economicamente as unidades familiares de produção;
- f) Matriz energética: aproveitar as oportunidades geradas pela exploração das energias renováveis, como forma de aproximar esse tema da questão da erradicação da pobreza rural.”

Apesar do Brasil ainda não ter realizado uma efetiva reforma agrária e sim uma política de assentamentos rurais, a perspectiva quanto ao novo governo, cujo eixo principal de sua política está no combate à pobreza, é que se tenha a sensibilidade para enxergar a reforma agrária como fundamental para cumprir o objetivo de erradicação da pobreza. Caso contrário dificilmente se conseguirá atingir 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, nesse sentido, a reforma agrária contribui para a erradicação da pobreza.

Diante disso, a CPT (2011) elencou vários desafios que o novo governo precisa superar, adotando um posicionamento firme, com ações concretas, nas questões estratégicas da reforma agrária, tais como:

- a) propor um modelo que priorize a soberania alimentar baseado na produção camponesa;
- b) limitar o tamanho da propriedade da terra;
- c) assegurar a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 438/2001 PEC, que prevê o confisco de terras de escravagistas;
- d) garantir a demarcação das terras indígenas e Quilombolas;
- e) promover a aferição da função social da terra pelos vários pontos fixados pela Constituição Federal;
- f) atualizar, enfim, os índices de produtividade.

Esses são desafios difíceis, mas não impossíveis de serem superados, caso o governo Dilma consiga superá-los, certamente conseguirá avançar em seu objetivo principal, a erradicação da pobreza e conseqüentemente a inclusão social de milhões de brasileiros.

4. Considerações Finais

Ao fazer um balanço das últimas décadas 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 fazem parte 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.

Em resposta à dúvida sobre qual o papel que a reforma agrária teria no novo governo, acreditamos que esta 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.

Assim, diante das demandas para a reforma agrária e para o fortalecimento da agricultura familiar, é enorme a missão da presidente eleita recentemente. Tendo o apoio da maioria do Congresso Nacional, efetivamente esse governo terá a incumbência de fazer a reforma agrária que nunca foi feita no Brasil.

5. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo; CARVALHO FILHO, José Juliano de. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. v. 24, n. 3, p. 36-53, set./dez., 1994.

AGÊNCIA BRASIL. Estrutura fundiária brasileira continua inalterada. Entrevista Gilma Mauro, fevereiro 2011. <<http://www.mst.org.br/node/11286>>. Acesso em 24/05/2011.

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. A Reforma agrária na contramão: a controvertida experiência do Banco da Terra. In: **XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Juiz de Fora, 27 a 30 de julho de 2003, Anais..., CD-Rom.

ANTUNIASSI, Maria Helena Rocha; AUBRÉE, Maria; CHONCHOL, Maria Edy Ferreira de. De sitiante a assentado: trajetórias e estratégias de famílias rurais. In: **São Paulo em Perspectiva**. v. 7, n. 3, p. 125-132, jul./set., 1993.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; NORDER, Luis Antonio Cabello. **O que são assentamentos rurais?** São Paulo: Brasiliense, 1996.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BLANC-PAMARD, Chantal; CHONCHOL, Maria-Edy. **Por um Atlas dos assentamentos brasileiros: espaços de pesquisa**. Rio de Janeiro: DL/Brasil, 1997.

CARTA CAPITAL. **Combater a pobreza é fazer reforma agrária e desenvolver os assentamentos**. Entrevista de José Batista de Oliveira. Abril, 2011.

<<http://www.cartacapital.com.br/politica/combater-a-pobreza-e-fazer-a-reforma-agraria-e-desenvolver-os-assentamentos>>. Acesso em 25/04/2011.

CARVALHO Fº, José Juliano de. Política Agrária do Governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sergio (Org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **2010 foi o pior ano para a reforma agrária**. Jornal da CPT, janeiro 2011. <<http://www.mst.org.br/2010-foi-o-pior-ano-para-a-Reforma-Agraria-afirma-CPT>>. Acesso em 24/04/2011.

DILMA ROUSSEF. **Discurso de Posse**. <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml>>. Acesso em 24/04/2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. A questão agrária no limiar do século XXI. In: 15º Encontro Nacional de Geografia Agrária. Goiânia, 02 a 05 de dezembro de 2000 **Anais...**, CD-Rom.

_____. Enumerando a reforma agrária. <<http://www.mst.org.br>>, 29/01/2006.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger. A reforma agrária e o Pronaf nos anos FHC (1995-2002). In: **XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Juiz de Fora, 27 a 30 de julho de 2003, Anais..., CD-Rom.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas Econômicas: acompanhamento e análise**. Boletins IPEA, n. 18, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Pesquisa confirma que reforma agrária é um instrumento de combate à pobreza**. Jornal. Publicação Especial do INCRA, ano 1, no. 2. Dezembro, 2010 (a).

_____. **Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil**. MDA/INCRA. Dezembro, 2010 (b).

KAGEYAMA, Ângela; BERGAMASCO, Sonia M. P. Pereira e OLIVEIRA, Julieta T. Aier de. **Assentados e familiares no Censo Agropecuário de 2006**. In. Retratos de Assentamentos. 2011. (prelo)

LAMARCHE, Hugues. (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Tomo I. Trad. TIJIWA, Angela Maria Naoko. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1993.

MAFUF, Renato e MATTEI, Lauro. **Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural**. In: Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior, (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial). pp. 15-26

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Implantação de Projetos. Áreas Incorporadas aos Projetos de Reforma Agrária**. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Paz, produção e Qualidade de Vida no Meio Rural, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Relatório de Gestão Exercício de 2004**. Fevereiro, 2005.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. **Política agrária do governo Lula valorizou o agronegócio**. Entrevista do prof. Ariovaldo Umbelino de Oliveira, janeiro 2011.

ROMEIRO, Adhemar et al. (Orgs.) **Reforma agrária: produção, emprego e renda**. O relatório da FAO em debate. Rio de Janeiro: Vozes/IBASE/FAO, 1994.

SAMPAIO, Plínio de Arruda e GARCIA FILHO, Danilo Prado. Reforma agrária e projeto de construção nacional. s/d. <www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/download/arquivo_55.pdf?file>. Acesso em 24/04/2011.

SAUER, Sérgio e SOUZA, Marcos R. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. IN: Ferrante, V.L.B. e Whitaker, D.C.A. (org.) *Reforma Agrária e Desenvolvimento* – desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA; São Paulo: Uniara, 2008. (p.53-87).

SOUZA, Vanilde F. de. **Assentar, acampar e organizar:** relações sociais constitutivas de capital social em assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) Faculdade de Engenharia Agrícola – UNICAMP. Campinas. 199 f.

WANDERLEY, Maria Nazareth. **Alcances e limites das políticas de desenvolvimento rural para o combate a pobreza.** In: Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior, (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial). pp. 105-107.