

A REFORMA AGRÁRIA AINDA É NECESSÁRIA PARA A ECONOMIA DO BRASIL?

Alzirene de Vasconcelos Milhomem¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi verificar a necessidade de investir em reforma agrária no Brasil, nos moldes do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, para melhorar os indicadores sociais da economia brasileira. Especificamente pretendeu-se: a) mostrar a importância de programa de reforma agrária para o desenvolvimento do país; b) analisar criticamente as políticas públicas direcionadas para reforma agrária; c) conhecer e analisar os indicadores de reforma agrária no Brasil. A metodologia utilizada foi um levantamento de dados bibliográficos com análise estatística. As variáveis analisadas foram concessão de créditos para assentamentos; áreas destinadas à reforma agrária; número de famílias atendidas ou assentadas; número de famílias em espera por um lote; produção agropecuária nos assentamentos; indicadores sociais da população assentada; e investimentos direcionados à política fundiária. De 1990 a 2010 foram empregados R\$ 66,63 bilhões para política fundiária, 72,262 milhões de hectares destinados para fins de reforma agrária, 8.136 assentamentos foram criados e 1,211 milhões de famílias foram assentadas. É incontestável a importância da reforma agrária como instrumento de desconcentração da propriedade. Apesar de todo o esforço para promover a reforma agrária no Brasil os seus objetivos de distribuição de terras não foram alcançados plenamente. A reforma agrária beneficia as camadas sociais mais carentes que mantêm um vínculo com a terra e que não foram absorvidas pelo mercado de trabalho atual que opera com pouca mão-de-obra.

Palavras-chave: Política Agrária. Assentamentos. Distribuição Fundiária.

IS LAND REFORM STILL NEEDED FOR BRAZILIAN ECONOMY?

ABSTRACT

The goal of this article is to assess the need to invest in agrarian reform in Brazil, following the model established by the Ministry of Agrarian Development - MDA, to improve social indicators of the Brazilian economy. Specifically the objectives are: a) to show the importance of the agrarian

¹ Professora do curso de Engenharia Agrícola (UnUCET), e do Centro Universitário de Goiás (Uni-Anhanguera) doutora em Agronomia. E-mail: alzirene.milhomem@ueg.br ou alzirene@anhanguera.edu.br.

reform program to promote the development of the country; b) to produce a critical analysis regarding the land reform, with particular reference to the public policy and; c) to understand and to analyze the agrarian reform indicators in Brazil. The methodology used was a survey of bibliographic data and statistical analysis. The variables analyzed were concession of loan to land settlements; areas designated for land reform; number of families settled, number of families waiting to be settled; agricultural production in the settlements; social indicators of settled population; and public investment on channeled toward land policy. From 1990 to 2010 BR\$ 66.63 billion were spent with land policy, 72,262,000 hectares were directed to agrarian reform, 8,136 settlements were established, and 1.211 million families were settled. There is no doubt about the importance of agrarian reform as a tool of property decentralization. Despite of all effort to promote agrarian reform in Brazil, the target to distribute land was not fully achieved. Land reform benefits the poorest social layer that maintains the link with the land and has not been absorbed by the current market which operates with little labor.

Key words: Agrarian policy. Settlement. Land distribution.

INTRODUÇÃO

A maioria dos países que hoje são denominados desenvolvidos sofreu o processo de reforma agrária. Processo pelo qual foi, em alguns casos, problemático e de grande resistência ao longo da história. No entanto, seus governantes conseguiram realizar com sucesso o processo da reforma agrária. No Brasil, este processo é caracterizado como conservador (BUAINAIN *et al.*, 2003).

No Brasil, os gastos efetivos com distribuição de terra declinaram no segundo mandato do governo Lula (2007-2010) e continuam a cair no de Dilma Rousseff (2011-2014). A concentração de propriedades no meio rural continua praticamente a mesma do alvorecer da ditadura. Na realidade, aumentou. O Índice de Gini², em 1967, era de 0,836. Em 2006, data do último Censo Agrário do IBGE, era de 0,854.

De acordo com Jesus (2010), as leis de reforma agrária propostas no Brasil nunca foram além de dar pequenos “sustos” na oligarquia agrícola ou, de outra perspectiva, de se configurarem como pequenos momentos de esperança para os camponeses sem terra. O Estatuto da Terra, cria-

do em 1964, apesar de ser promulgado na forma da lei no início da ditadura militar, tinha caráter reformista e progressista. A aplicação de seu conteúdo permitiria ao Brasil realizar uma reforma agrária, mudando a estrutura fundiária e, por consequência, as relações de poder econômico e social do campo. No entanto, muito se lutou para que a lei fosse cumprida e pouco se conseguiu.

Os dados do censo agrícola de 2006, evidenciam a alta desigualdade na distribuição da posse da terra no Brasil, caracterizada pela enorme proporção da área total agrícola ocupada pelos estabelecimentos com área maior ou igual a mil hectares. Eles representam apenas 0,95% do total de estabelecimentos agrícolas no país e ocupam 44,4% da área total, ao passo que aqueles com área inferior a 10 hectares constituem 50,3% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,4% da área total (IBGE, 2009). Os dados não deixam dúvida de que a enorme desigualdade fundiária – uma das marcas da evolução histórica da economia brasileira, presente desde o surgimento da economia colonial, cuja base era o latifúndio monocultor e o trabalho escravo – permanece até hoje.

Além disso, uma comparação dos dados do Censo Agropecuário de 2006 com os de 1996 mostra estabilidade da desigualdade fundiária,

² Índice estatístico que mede concentração, que varia de zero a um e quanto mais perto de um, significa que é mais concentrado a variável.

medida pelo Índice de Gini de 0,854. Os dados contrastam com o que se esperaria de um país que realizou não apenas uma diminuição significativa da desigualdade de renda e da pobreza nos últimos anos, inclusive em áreas rurais, mas que também assentou mais de 970 mil famílias, de 1995 a 2006, criando e ampliando linhas de crédito agrícola especiais para a agricultura familiar e agricultores assentados (INCRA, 2008a e 2008b).

O número de contratos e o total de recursos liberados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) subiram, respectivamente, de 969 mil contratos e R\$ 2,2 bilhões, em 2000, para 1,8 milhão de contratos e R\$ 6,3 bilhões, em 2005 (GUANZIROLI, 2007).

O objetivo desta pesquisa foi avaliar se ainda é necessário implementar uma reforma agrária no Brasil, nos moldes do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), para beneficiar os indicadores sociais da economia brasileira. Especificamente pretendeu-se: a) mostrar a importância de programa de reforma agrária para proporcionar desenvolvimento para um país; b) analisar as políticas públicas relacionadas com a reforma agrária, em particular a política agrária; c) verificar e analisar os indicadores de reforma agrária no Brasil.

Utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica dos seguintes dados: concessão de créditos para assentamentos; obtenção de áreas para reforma agrária; número de famílias atendidas ou assentadas; número de famílias em espera por um lote; produção agropecuária nos assentamentos; indicadores sociais da população assentada; e gastos públicos com a política fundiária de 1990 a 2010.

REFORMA AGRÁRIA: CONCEITUAÇÃO

Lima (1975) mostra um conceito de reforma agrária, que consiste na modificação da estrutura agrária de uma região ou de um país determinado, mediante a execução de mudan-

ças fundamentais nas instituições jurídicas agrárias, no regime de propriedade da terra e na divisão destas. Além de tudo isso, pressupõe a construção de obras e prestação de serviços de diferentes naturezas tendentes a incrementar a produção e melhorar a forma de distribuição dos benefícios obtidos dela, a fim de conseguir melhores condições de vida e de trabalho, em benefício da comunidade rural.

Para tanto, é necessário distinguir vários aspectos importantes: (i) político: que consiste na participação do governo na ação que visa planejar e realizar a reforma agrária; (ii) jurídico: que está arraigado única e exclusivamente na reforma institucional e nos conteúdos dos atos de governo de origem legislativa ou de regulamentação necessárias para instrumentá-la; (iii) econômico: que compreende o conjunto de medidas que são adotadas para melhorar os índices de produtividade, para obter uma melhor distribuição da riqueza, para promover a conservação das fontes naturais da produção, para dividir os latifúndios, para concentrar e reagrupar os minifúndios, etc.; (iv) técnico: que se refere especialmente às modificações nas formas de trabalho e a seus aperfeiçoamentos, à mecanização agrícola, ao uso de fertilizantes, ao sistema de transporte, etc.; (v) social: que abarca um cem números de mudanças a fim de lograr um estado sanitário melhor da população, melhorar o nível alimentar, evitar as enfermidades, repartir ensinamentos adequados, capacitar os trabalhadores, induzi-los a adaptar-se às mudanças necessárias para viver e trabalhar em condições mais favoráveis.

Assim, a reforma agrária é compreendida como um amplo conjunto de mudanças profundas em todos os aspectos da estrutura agrária de uma região ou de um país, visando alcançar melhorias nas condições sociais, econômicas e políticas das comunidades rurais (OLIVEIRA, 2006).

Segundo Borges (1986) as condições fundamentais para a realização da reforma agrária, são:

(a) a reforma agrária deve ser um processo amplo, geral e massivo de redistribuição dos direitos sobre as terras e as águas; deve ser amplo para poder atingir com suas metas em um curto prazo (no máximo dez anos) toda uma região ou todo o país; precisa também ser geral para poder eliminar a estrutura latifundiária e desenvolver em seu lugar um plano de democratização de acesso a terra e a água, tendo por base a produção camponesa; e ser massivo para poder beneficiar a totalidade dos camponeses sem terra, dos que possuem pouca terra e dos demais trabalhadores que desejarem ter acesso a terra;

(b) a reforma agrária deve ser parte de um programa de desenvolvimento agrário e de um plano geral de desenvolvimento econômico e social nos quais, tenha previamente assegurada sua cota-parte no total dos investimentos programados;

(c) a reforma agrária deve ser planejada, coordenada e executada em todos os seus aspectos por um órgão ou entidade pública com poderes, prestígio político e dotada recursos financeiros e humanos suficientes, com uma estratégia de execução participativa e descentralizada;

(d) a reforma agrária deve mobilizar todas as forças políticas existentes – movimentos sociais, centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores, instituições, entidades e organizações populares - que representam a massa dos camponeses e demais trabalhadores interessados, para participarem direta e intensamente da elaboração, implantação e gestão dos seus planos, programas e projetos;

(e) a reforma agrária deve ser executada em cada área prioritária (território reformado) tendo como princípio fundamental os fatores sociais, políticos, econômicos, técnicos e institucionais específicos; garantindo-se a ação integrada de todos os órgãos e entidades públicas na área reformada;

(f) a reforma agrária deve incidir preferencialmente sobre as grandes propriedades que não cumprem a função social da terra e nas quais existam condições favoráveis de exploração;

(g) a reforma agrária deve limitar ao mínimo o pagamento das indenizações pela desapropriação da terra, através de uma nova conceituação do que seja o 'justo valor'; devem fixar de forma progressiva, prazos mais longos para o resgate dos títulos da dívida agrária, quanto mais baixos os índices de produtividade; e suprimir a cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda;

(h) a reforma agrária deve criar uma nova estrutura da propriedade fundiária, apoiada exclusivamente (I) na pequena propriedade familiar camponesa integrada ou não em cooperativa ou outra forma associativa de produção agrícola; e (II) em unidades de produção de camponeses baseadas no direito real de uso da terra de propriedade da União; face à existência da empresa agrícola capitalista (pequena, média ou grande) assim qualificada segundo o grau de utilização dos recursos da terra, o uso da tecnologia moderna, o capital investido por unidade de área, e do emprego de mão-de-obra assalariada;

(i) a reforma agrária deve modificar as relações de trabalho existentes no campo, de sorte à assegurar (I) mais justa distribuição de renda agrícola; (II) cumprimento integral da legislação pertinente; e (III) defesa dos direitos e garantias do trabalhador assalariado;

(j) a reforma agrária deve adotar um sistema econômico de investimento que priorize a utilização dos camponeses e demais trabalhadores beneficiários da mesma;

(k) a reforma agrária deve conservar e ampliar as áreas de proteção ambiental, bem como desenvolver uma agricultura saudável que não comprometa o uso sustentável dos recursos naturais. (BORGES, 1986, p.2).

Para a implantação da reforma agrária há a necessidade de duas políticas fundamentais: a política fundiária, que diz respeito a um conjunto de instrumentos políticos de distribuição de terras e melhoria da condição fundiária, e a

política agrícola, que diz respeito a instrumentos de incentivos à produção agropecuária.

O PROBLEMA DA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

O problema do sistema de ocupação das terras brasileira é histórico. Inicia-se em 1530, quando a coroa portuguesa se viu forçada a colonizar o Brasil, pois estavam correndo o risco de invasões e roubo de suas riquezas por piratas estrangeiros e navios franceses. Com isso, o então rei de Portugal, D. João III, dividiu as terras brasileiras em faixas, que partiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas, em outras palavras, criaram as capitanias hereditárias, que foram doadas para os nobres e pessoas de confiança do rei (SOUSA, 2011).

O território foi dividido em quinze lotes, formando doze capitanias divididas entre doze donatários, onde cada uma tinha em média 300 km de largura. No entanto, a coroa portuguesa impôs que os donatários arcassem com os gastos da colonização, com isso muitos dos nobres portugueses não se interessaram pela oferta, pois não tinham provas de outras riquezas no território brasileiro, a não ser o Pau Brasil que, por sua vez era reservado à exploração da coroa portuguesa (INNOCENTINI, 2009).

Embora não tenha satisfeito completamente as expectativas iniciais de produção, o sistema de distribuição de terras por sesmarias durou até 1822 com a resolução de 76 que pôs fim a esse sistema de ocupação de terra (OLIVEIRA, 2009). O que para Nozoe (2006) só aconteceu devido à aplicação descontinuada da legislação fundiária no decorrer de nosso período colonial, resultando no uso mais ou menos generalizado da posse como recurso de acesso a terra.

Com a suspensão da legislação de terras, sem substituí-lo por qualquer sistema legal que

regulasse o acesso a terra até 1850, com a Lei de Terras fez com que nesse espaço de tempo, a tomada de terras por apossamento fosse o único caminho para posse de terras, disseminando por todo território brasileiro (COVOLAN GONZALES, 2008).

No entanto, a Lei das Terras continha brechas, pois era permitida a venda de todas as terras devolutas. E, eram consideradas terras devolutas todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, sejam estas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse. Por outro lado, seriam regularizadas todas as posses de terras que tivessem alguma cultura e/ou moradia do posseiro, desde que estivesse nas terras antes da lei das terras de 1850 (CAVALCANTE, 2005).

O Estatuto da Terra de 1964 (lei 4504/64), de acordo com Jezus (2010), atribuía ao governo federal a prerrogativa de legislar sobre o direito agrário, foi o marco jurídico na legislação que regulamenta o uso e posse da terra. A função social que deve exercer a terra e a própria propriedade privada foram as bases que fundamentaram a matéria. Essa Lei previa a desapropriação mediante o pagamento de TDA (Título da Dívida Agrária). De acordo com esta Lei, a reforma agrária deveria assegurar a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social.

Já em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, no artigo 184, ressalta que a função social deve nortear o direito de propriedade privada e atribui ao Estado a função de promovê-la. Assim, “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, mediante prévia e justa indenização em título da dívida agrária (...)” (BRASIL, 1988).

Para cumprir seu papel social, a Constituição de 1988 destaca que a terra deve atender aos requisitos econômico (produtividade), ecológico e trabalhista. Todavia, em seu artigo 185, impede a desapropriação de terras produtivas, de forma que os demais itens necessários à concretização da função social são esterilizados pelo quesito produtividade (JEZUS, 2010)

Desta forma, a legislação alterou pouca coisa a estrutura fundiária no Brasil analisando pelos dados dos Censos Agropecuários do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Tabela 1).

Conforme se pode observar, há um ligeiro acréscimo do número de estabelecimentos, de cerca

de 4,8 milhões para 4,9 milhões (+1,7%), o qual é puxado pelo aumento do contingente de proprietários, de 3,6 milhões para 3,9 milhões (+9,5%). Por outro lado, há uma clara tendência à diminuição do contingente de não proprietários: parceiros, arrendatários e ocupantes. A queda observada entre os censos de 1985 e 1995/1996, que poderia ser, em parte, explicada pela exclusão dos estabelecimentos temporários provocada pelo uso do ano agrícola em 1995/96, é confirmada em 2006. Se não fosse a exclusão, a variação estimada seria provavelmente menor de 1985 a 1995/96 e maior entre os dois últimos censos (HOFFMANN E NEY, 2010).

Tabela 1. Número e área total dos estabelecimentos agropecuários com declaração de área, conforme três estratos de área Brasil, 1975 a 2006.

Ano	Menos de 10 ha		De 10 a menos 100 ha		De 100 ha a mais		Total	
	Nº	Área (mil hectares)	Nº estabelecimento	Área (mil hectares)	Nº estabelecimento	Área (mil hectares)	Nº estabelecimento	Área (mil hectares)
1975	2.601.860	8.933	1.898.949	60.172	487.638	254.742	4.988.447	323.896
1980	2.598.019	9.004	2.016.774	64.494	536.362	291.356	5.151.155	364.854
1985	3.064.822	9.987	2.160.340	69.565	567.842	295.373	5.793.004	374.925
1995/96	2.402.374	7.882	1.916.487	62.694	519.322	283.035	4.838.133	353.611
2006	2.177.071	7.799	1.971.577	62.893	471.817	259.250	4.920.465	329.941

Fonte: Hoffmann e Ney (2010).

O aumento de quase 74,7 mil no total de estabelecimentos com área inferior a 10 ha (+3,1%), entre 1995/96 e 2006, é bem menor que o crescimento de 392 mil proprietários (+28,0%). O motivo é a forte queda do contingente de pequenos agricultores não proprietários, ou seja, arrendatários, parceiros e ocupantes, de cerca de um milhão para 689 mil (-31,5%). Entre os estabelecimentos com área a partir de 100 hectares, há uma redução de mais de 47 mil unidades (-9,1%) (Tabela 1).

O resultado é uma mudança pouco expressiva na proporção de pequenas e grandes unida-

des agrícolas no total de estabelecimentos e uma grande mudança entre os proprietários. A proporção de propriedades com menos de 10 ha e com mais de 100 ha são, respectivamente, de 36,9% e 13,3%, em 1975; 36,6% e 13,8%, em 1980; 38,2% e 13,4%, em 1985; 38,7% e 13,4%, em 1995/1996; e de 45,3% e 11,0%, em 2006 (Tabela 1).

De acordo Hoffmann; Ney (2010), entre os dois últimos censos agropecuários (1996 e 2006), observou-se forte estabilidade da desigualdade fundiária e queda na área média dos estabelecimentos agrícolas, o que indica que a estabilidade pode ter acontecido essencialmente

devido ao crescimento do número de minifúndios. É o que de fato acontece. O Índice de Gini se mantém estável em torno de 0,856, mas há um aumento de 74,7 mil produtores agrícolas com menos de 10 ha entre os censos agropecuários de 1995/96 e 2006, enquanto ocorre uma clara diminuição do número de agricultores com área a partir de 100 hectares.

O crescimento dos minifúndios é ainda maior quando são considerados apenas os proprietários de terra: aumento de quase 392 mil pequenos estabelecimentos de 1995/96 a 2006. No mesmo período, ocorre a diminuição de 439 mil para 281 mil no contingente de pequenos arrendatários e parceiros. Esta variação pode estar ainda subestimada pelo uso do ano agrícola no censo de 1995/1996, que tende a excluir parte dos agricultores temporários. Desde 1985 os dados mostram uma redução de cerca de 370 mil estabelecimentos de não proprietários com menos de 10 hectares (HOFFMANN E NEY, 2010).

As informações sobre a estrutura agrária dos dois últimos censos agropecuários, mesmo com a estabilidade da desigualdade na distribuição da posse da terra, não são, portanto, tão ruins como parecem à primeira vista para quem deseja a expansão da pequena produção agrícola e a redução da concentração da terra em latifúndios. O problema é saber se o crescimento dos minifúndios se deve de fato à expansão da agricultura familiar ou ao aumento do número de chácaras e sítios, por exemplo, para lazer e para moradia de quem trabalha na cidade e não depende da agricultura para sobreviver (JEZUS, 2010).

PLANOS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado no início do processo de re-

democratização política em 1985, previa assentamento de 10,6 milhões de trabalhadores rurais até o ano 2000 e a meta do primeiro quadriênio seria mais modesta – 1,2 milhões de trabalhadores. No entanto, o assentamento se restringiu a 140 mil trabalhadores neste quadriênio. Também foram editados outros programas e leis de governo que tinham por objetivo a reforma agrária, todos se tornaram sem uso na prática (JEZUS, 2010).

Para Pinto (1995), os “sem terra” começaram a se articular no começo dos anos oitenta, no Rio Grande do Sul, ocupando terras ociosas. Esse processo de ocupação se multiplicou pelo Brasil ao longo dos anos, e com isso deu-se origem ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, que se constitui formalmente em 1985 com a realização do seu primeiro congresso nacional.

Com o fim da ditadura militar em 1985, Tancredo Neves é eleito o primeiro presidente civil pós-ditadura, no entanto não assumiu devido a problemas de saúde que o leva a falecer, fazendo com que o seu vice José Sarney tome posse, e assumira os compromissos de Tancredo Neves com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, e o movimento sindical dos trabalhadores rurais, para realização de um efetivo programa de reforma agrária (PINTO, 1995).

Segundo Sparovek (2003), além do fim do governo militar e a posse de José Sarney, o ano de 1985 foi marcado pela criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD, e a elaboração do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que previa o assentamento de 1.400.000 famílias em cinco anos.

No entanto, ao mesmo tempo em que se elaborava o PNRA, as forças políticas que eram contrárias à reforma agrária, se articulavam e passaram a pressionar o Sarney, para que o mesmo alterasse o texto do PNRA, e acrescentasse

ao seu decreto alterações como o latifúndio produtivo, que proibia a desapropriação de terras com alta incidência de arrendatários ou parceiros, mas mantendo a meta de 1,4 milhões de beneficiários (PINTO, 1995).

Vale ressaltar que durante o governo Sarney, o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, chegou a ser extinto em 1987 e restabelecido em 1989, além disso, foi elaborada a Constituição de 1988, que trata da questão da desapropriação de terras para fins de reforma agrária no capítulo III (Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária) e no título VII (Ordem Econômica e Financeira) (SPAROVEK, 2003).

Com o fim do governo Sarney, em 1990 assume Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito pelo povo desde 1960, que propôs assentar 500.000 famílias. No entanto, o que se viu durante os seus dois anos de governo foi a extinção do MIRAD, a subordinação do IN-

CRA ao Ministério da Agricultura, que passou a se chamar Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária – MAARA, e nenhuma desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (PINTO, 1995).

Após fortes denúncias de corrupção e abertura do processo de *impeachment*, Fernando Collor de Mello renuncia a presidência, e quem assume é seu vice Itamar Franco que governou o Brasil de 1992 até 1994, no entanto, pouco fez, devido às dificuldades decorrentes da situação a qual assumiu. Mesmo assim, ainda aprovou um projeto emergencial para o assentamento de 80.000 famílias, e desse total atendeu 23.000 e implantou 152 projetos em uma área de 1.228.899 hectares (PINTO, 1995).

O que se pode ver é que no final de 1994, o estatuto da terra já tinha 30 anos de existência, e seu balanço com o total de famílias beneficiadas pelo governo federal pode ser sintetizado na Tabela 2.

Tabela 2 - Assentamentos rurais no Brasil de 1964 a 1994.

Tipos de Assentamento	Número	Área (milhões de ha)	Número de Famílias
Reforma agrária (Gov. Federal)	850	8,1	143.514
Ações Fundiárias Estaduais	728	5,0	122.114
Colonizações	48	14,1	85.181
TOTAL	1.626	27,2	350.809

Fonte: PINTO (1995)

Com o fim do governo de Itamar Franco, quem assume é Fernando Henrique Cardoso que, por sua vez, cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que passa a ser responsável pela reforma agrária e agricultura familiar. Além disso, a pressão dos movimentos sociais como o MST, estimulou a efetivação dos assentamentos, além de aumentar o número de desapropriações, e a criação de linhas de créditos específicas para os assentados, como o PROCERA (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária) e o PRO-

NAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) (SPAROVEK, 2003). Tais fatos foram apresentados em Rezende (1999), que verificou famílias assentadas de 1995 a 1999, o que, por sua vez, fez com que o governo de Fernando Henrique Cardoso fosse o que mais investiu em reforma agrária.

Para Hoffmann (1998), a realização do I Censo da Reforma Agrária em 1996 mostrou que mesmo com o aumento da implantação dos projetos de reforma agrária, a estrutura

fundiária do Brasil, avaliada pelo grau de desigualdade na distribuição da terra, continuou praticamente inalterada. Isso porque o índice de Gini da distribuição da posse da terra, calculado com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, foi de 0,843 em 1998, um dos maiores do mundo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão da estrutura agrária no Brasil, mesmo não estando entre as prioridades ou mesmo na agenda política do governo federal, ou não sendo tratada como uma das molas propulsoras de desenvolvimento, devido imperar ainda a concepção do produtivismo agrícola, parece ser necessária. A reforma agrária é um tema que está cada dia mais presente no cotidiano da população brasileira, por mais que tentem velar essa questão e demanda (VIGNA, 2012).

De acordo Vigna (2012), cabe destacar que a Reforma Agrária, como muitos propalam na opinião pública, não se trata de uma mera distribuição de lotes de terra, pois, uma política agrária consistente e mais ampla necessita de uma política agrícola que proporcione condições de acesso ao subsídio e crédito, apoio técnico e infraestruturas adequadas para a mobilidade e o escoamento da produção. Nesse sentido, a não realização da reforma agrária não é apenas uma situação objetiva de injustiça social, mas afeta a produção agrícola dos mais diversos cultivos necessários para a subsistência da população e um país, ou seja, é uma questão que transpassa o campo político, o social, o técnico e o econômico.

No entanto, o período do Brasil Colônia e a Lei de Terras encarregaram-se de promover a concentração de terra, o Estatuto da Terra que tinha o poder de modificar a estrutura agrária brasileira concentrou suas ações em

políticas agrícolas que visavam modernizar a agricultura, o I PNRA, em meados dos anos 1980, assentou menos de 140 mil trabalhadores dos 1,2 milhões que se propôs a assentar, isso devido à constituição de 1988 e seu conceito de propriedade produtiva; e o Estado mudou a forma de entender e tratar a reforma agrária a partir de 1990, além de adaptar o velho modelo agrícola de latifúndio – minifúndio ao moderno agronegócio, sem a necessidade de alterar a sua estrutura agrária (PINTO, 1995).

Os resultados de todas essas ações podem ser vistas nos dias atuais, pois estudos mostram que os gastos efetivos com distribuição de terras estão caindo ano após ano e por outro lado, a concentração de propriedades rurais continua praticamente a mesma do começo da ditadura.

De acordo Hoffmann; Ney (2010), entre os dois últimos censos agropecuários, observaram-se forte estabilidade da desigualdade fundiária e queda na área média dos estabelecimentos agrícolas, o que indica que a estabilidade pode ter acontecido essencialmente devido ao crescimento do número de minifúndios. É o que de fato acontece. O índice de Gini se mantém estável em torno de 0,854, mas há um aumento de 74,7 mil produtores agrícolas com menos de 10 ha entre os censos agropecuários de 1995/96 e 2006, enquanto ocorre uma clara diminuição do número de agricultores com área a partir de 100 hectares.

O crescimento dos minifúndios é ainda maior quando são considerados apenas os proprietários de terra: aumento de quase 392 mil pequenos estabelecimentos de 1995/96 a 2006. No mesmo período, ocorre a diminuição de 439 mil para 281 mil no contingente de pequenos arrendatários e parceiros. Esta variação pode estar ainda subestimada pelo uso do ano agrícola no censo de 1995/1996, que tende a excluir parte dos agricultores temporários. Desde 1985 os dados

mostram uma redução de cerca de 370 mil estabelecimentos de não proprietários com menos de 10 hectares (HOFFMANN E NEY, 2010).

Segundo Carvalho e Aggege (2011), a concentração de terras aumentou, e o Índice Gini que mede a concentração de terras pode comprovar isso, como apresentado na Figura 1. Como pode ser observado, em 1967 o Índice Gini era de 0,836, e quanto mais perto de um, mais concentrada são as terras e, com exceção de 1992, o índice esteve sempre maior que em 1967 onde o país era governado pelos militares.

Além disso, podemos ver que durante o primeiro governo do FHC (1995 a 1998) o índice teve uma pequena redução, saindo de 0,856 para 0,843, onde essa redução pode ser explicada pelas políticas implantadas no seu governo, entre elas a criação do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) que passou a ser responsável pela reforma agrária e agricultura familiar. Com isso estimulou a efetivação dos assentamentos, além de aumentar o número de desapropriações de terras para fins de reforma agrária.



Figura 1 - Índice de Gini da concentração fundiária no Brasil de 1967 a 2006.

Fonte: IBGE (2009).

De acordo com Girardi (2009), entre 1979 e 2006, foram assentadas 913 mil famílias no Brasil em uma área de 64,5 milhões de hectares e criados 7.666 assentamentos. Neste período, as ocupações de terra foram superiores a 7 mil e o número de famílias em ocupações foi de 1,047 milhão. A partir de meados da década

de 90, o processo de Reforma Agrária se intensifica no país.

Os assentamentos podem ser criados a partir de: a) terras desapropriadas, cujos proprietários são indenizados; b) reconhecimento de posses; c) projetos de conservação ambiental, que reconhecem unidades de

conservação de uso sustentável como assentamentos. Em todos os casos, as famílias assentadas são consideradas beneficiárias da “reforma agrária” e têm acesso aos programas de crédito e recursos para instalação previstos no II PNRA. Entre os assentamentos criados no período 1979-2006, os reformadores são 92,7% e comportam 85,1% das famílias em 53,2% da área total (GIRARDI, 2009).

No que se refere ao tipo de assentamento, verifica-se que a maioria (77,8%) é de famílias assentadas em projetos de assentamento federal. Em seguida, em ordem de importância, encontram-se as famílias assentadas em projetos estaduais (6,7%, das famílias e 49% da área) e em

assentamentos agroextrativistas (5,6%, das famílias, 11% da área). Outras formas de assentamento se assemelham à agroextrativista: reservas extrativistas, desenvolvimento sustentável, florestal, etc.

Verifica-se, entretanto, que prevaleceu o assentamento em regiões distantes do mercado e com pouca ou com quase sem infraestrutura social e econômica, o que dificultou a consolidação de muitos assentamentos. Nesse aspecto, poderiam ser caracterizados mais como projetos de colonização. Verifica-se, também, que a maioria dos assentamentos foi oriunda de processos de ocupação anteriores (Figura 2).

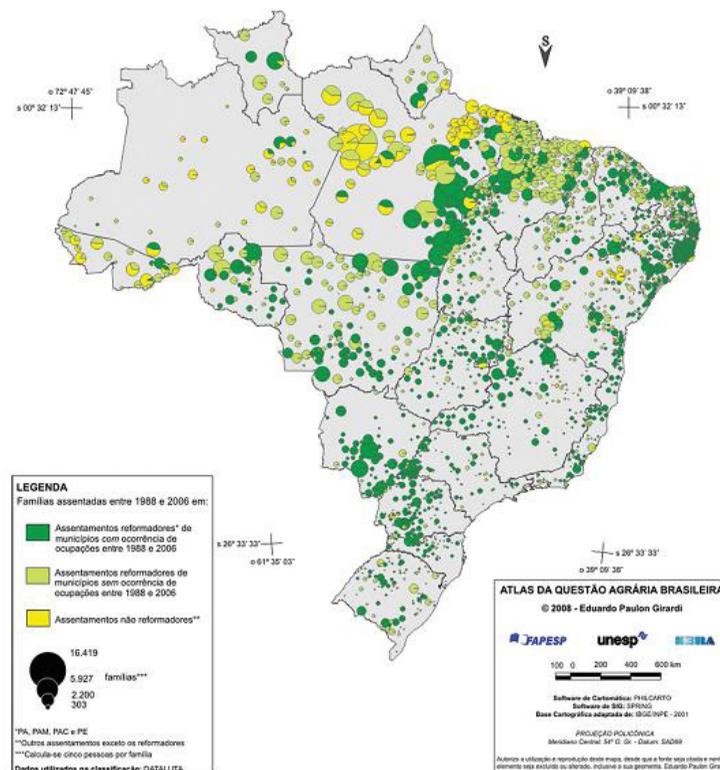


Figura 2 - Distribuição das famílias assentadas e dos tipos de assentamento no Brasil – 1988-2006
Fonte: DESER (2011).

Ao longo do período delimitado nesta pesquisa, os gastos públicos com a política fundiária (organização fundiária e assentamentos) oscilou entre 0,08% a 0,75% dos gastos totais da

União, com uma representando 0,388% em média do total. O somatório dos gastos públicos no período foram de R\$ 66,639 bilhões (Tabela 3).

Tabela 3. Gastos com política fundiária e representação em relação ao total dos gastos da União no Brasil de 1990 a 2010.

Ano	Valor (R\$ milhões)	% das despesas totais da União	Ano	Valor (R\$ milhões)	% das despesas totais da União
1990	1.116,8	0,08	2000	2.359,7	0,34
1991	1.642,5	0,28	2001	2.600,8	0,34
1992	1.008,0	0,14	2002	2.378,7	0,31
1993	1.587,0	0,19	2003	2.005,7	0,28
1994	2.094,5	0,34	2004	3.357,1	0,48
1995	3.974,7	0,75	2005	4.391,5	0,59
1996	3.998,9	0,72	2006	4.984,3	0,52
1997	4.027,3	0,55	2007	5.413,7	0,41
1998	4.206,6	0,50	2008	4.535,4	0,35
1999	2.512,6	0,32	2009	4.760,4	0,33
			2010	3.683,4*	0,32

* gastos até o mês de setembro.

Fonte: Gasques et al. (2010).

De acordo Gasques et al. (2010), na rubrica Organização Agrária há algumas contas, tais como Assistência Financeira, Reforma Agrária e Administração, que concentram a maior parte dos gastos públicos. Assistência Financeira é a mais recente delas e teve início em 1990 e seus recursos foram até 1999, alocados no programa de Crédito para a reforma agrária. A partir de 2000, essa conta passou a fazer parte dos programas Novo Mundo Rural e Emancipação dos Assentamentos Rurais. Em 2001, a Concessão de Crédito representou 45,1% dos dispêndios totais de Organização Agrária. Parte dos recursos das contas relacionadas à concessão de crédito é destinada ao chamado Banco da Terra (Lei Complementar nº 93, de 4/2/1998), que é um Programa de Crédito

Fundiário e cujos objetivos são o financiamento da aquisição de imóveis rurais, a implantação de obras de infraestrutura.

Em relação ao número de projetos de assentamento executados ao longo de 20 anos (1990 a 2010), foram criados e implantados 8.136 projetos de assentamentos rurais advindo de programa de reforma agrária. Estes projetos tiveram seu pico no ano de 2005 com a implantação de 869 projetos, a partir daí observa-se um declínio encerrando a primeira década de 2000 com 210 assentamentos (Tabela 4). Nos anos 2000 foram implantados cerca de 60% do total, tendo em vista que no início dos anos 1990, foram muito tímidos, durante os Governos Collor e Itamar Franco.

Tabela 4. Áreas e projetos implantados de reforma agrária no Brasil de 1990 a 2010.

Ano	Projetos	Área (ha)	Ano	Projetos	Área (ha)
1990	31	158.755	2000	423	2.151.574
1991	87	774.640	2001	476	1.829.428
1992	167	1.262.894	2002	381	2.401.925
1993	74	196.473	2003	320	4.526.138
1994	42	503.141	2004	454	4.687.393
1995	302	2.683.062	2005	869	13.437.558
1996	465	2.515.865	2006	672	9.237.949
1997	714	4.165.754	2007	389	5.747.068
1998	760	3.025.000	2008	331	4.143.246
1999	670	2.303.118	2009	299	4.633.882
			2010	210	1.878.008

Fonte: MDA (2013)

A área correspondente aos 8.136 assentamentos foi de 72.262.871 hectares, proporcionando uma área média de 8.881,86 ha por assentamento. Observa-se ainda que, a incorporação de área para assentamentos de reforma agrária na década de 2000 foi responsável por 75,6% do total (Tabela 4). Durante o Governo Fernando Henrique foram incorporados 29,8% do total (21.578.867 ha), já no Governo Lula foi incorporado 66,8% do total (48.578.867 ha).

Delgado (2004) afirma que depois dos massacres de camponeses em Corumbiara (1995) e Eldorado dos Carajás (1996), as desapropriações para fins de reforma agrária tornaram-se frequentes. O governo Fernando Henrique Cardoso praticamente dobrou a área de terras obtidas para a reforma agrária, de 2% para mais de 4% do território nacional, processo que praticamente paralisou-se em 2002 e 2003.

A obtenção de terras para a reforma agrária é um passo desse processo. De acordo com o texto constitucional tal obtenção seria feita pela desapropriação nos casos em que a propriedade não cumprisse sua função social. Os caminhos principais pelos quais se obtém terra

para a reforma agrária, além da desapropriação por interesse social, são: a arrecadação de terra devoluta pública, a compra direta e a utilização do crédito fundiário. Estes dois últimos são instrumentos clássicos do mercado e normalmente seriam excepcionais na reforma agrária porque consomem altos recursos fiscais e ainda valorizam os patrimônios fundiários (DELGADO, 2004).

Mas no caso da desapropriação, tal não deveria ocorrer, visto ser este um instituto de direito, sucessor do mercado de terras liberado e instrumento de concretização da função social da propriedade. Na prática, isso não ocorreu, por ação e omissão dos poderes públicos, onde o Executivo é o principal responsável e o Judiciário coadjuvante de peso. Isto é demonstrável pelo que se aduz em **sequência**. Ainda Delgado (2004), no período de 1995-2002, as ações de desapropriação para fins de reforma agrária geraram uma desproporcional valorização do patrimônio desapropriado, mediante procedimentos financeiros e judiciais que oneraram e desvirtuam a chamada dívida fundiária.

Analisando o número de famílias assentadas, observa-se que ao longo dos vinte anos da pesquisa foram assentadas 1.211.986 famílias (Figura 3). 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 FILHO, 2001).

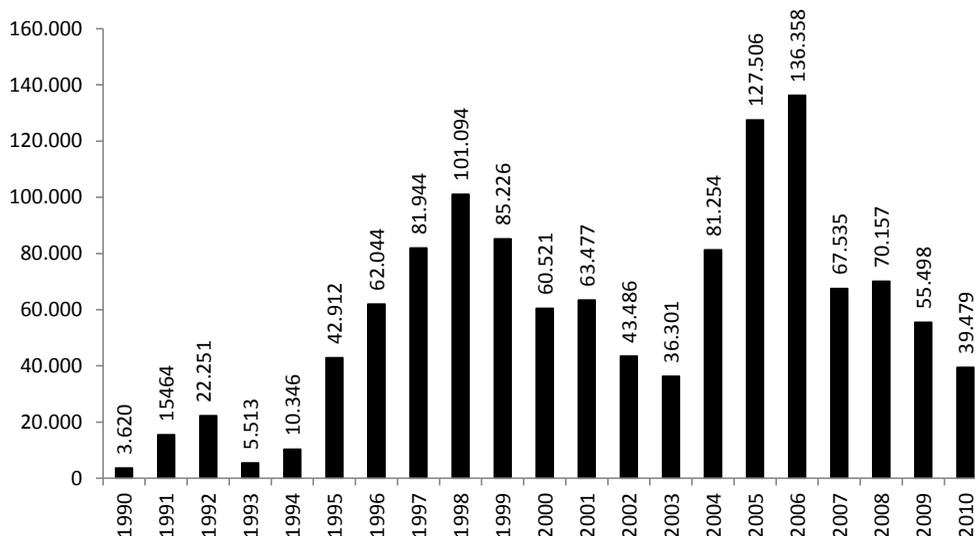


Figura 3. Número de famílias assentadas no processo de reforma agrária no Brasil de 1990 a 2010. Fonte: MDA (2013)

No início do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso foi divulgado um plano denominado “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 PROCERA 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 et al., 2011).

Ao se comparar a quantidade de famílias assentadas do segundo mandato do FHC, 252 mil famílias, com o primeiro mandato do governo Lula (2003 – 2006), 381 mil famílias, ocorre um aumento no número de famílias assentadas de (+51,2%), um ganho de 129 mil famílias. No entanto, do primeiro mandato de Lula para seu segundo mandato (2007– 2010), 233 mil famílias,

ocorreu uma redução de (38,8%), uma perda de 148 mil famílias (Figura 3).

Apesar de ser considerado o governo que mais investiu em reforma agrária, os números de FHC mostram que a quantidade de famílias assentadas só declinou ao longo dos anos, o que pode ser explicado devido à forma como o próprio governo passou a entender a reforma agrária, pois, para eles o Brasil já não era mais um país agrícola e o número de trabalhadores rurais que já era pequeno, caminhava para uma redução ainda maior, além disso, o governo achou mais interessante, mais eficaz e principalmente mais barato investir na distribuição direta dos recursos da reforma como um subsídio que pudesse servir para o início de alguma atividade econômica, do que investir na reforma agrária em si.

Para Andrioli (2005), essa redução nas desapropriações no governo do FHC, a redução no número de famílias assentadas fez com que as famílias de agricultores buscassem uma nova perspectiva de vida nas cidades, contribuindo para o aumento das favelas. Outro problema apontado, é que com relação às famílias que foram assentadas no governo FHC, isso porque a maioria dos seus assentamentos foi na Amazônia, onde antigos posseiros foram transformados em assentados não permitindo que essas famílias tivessem condições mínimas de sobrevivência na terra, fazendo com que as mesmas abandonassem suas terras.

Continuando a análise na Figura 3, pode-se ver que no governo Lula o número de assentados cresceu consideravelmente, atingindo o pico de 136 mil famílias assentadas em 2006, no entanto o Índice Gini nesse mesmo ano indicava 0,854 da série, além disso, a partir do seu segundo mandato os números caíram consideravelmente.

Para Bomfim (2011), o número de famílias assentadas no primeiro mandato do governo Lula pode ser explicado pelo anúncio do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA,

que teve como meta assentar 400 mil famílias nos três anos restantes do primeiro mandato de Lula (2004– 2006), mais 120 mil famílias em 2007. A partir do seu segundo mandato, os números de assentados do governo Lula caíram consideravelmente, de 2006 para 2007, por exemplo, teve uma redução de (-50,7%) no número de assentados, de 2007 para 2008 um ligeiro acréscimo de (+16,7%), no entanto, de 2008 para 2009 e de 2009 para 2010 reduziram (-20%) e (-28,6%) respectivamente (Figura 3).

O governo de Lula destinou para desapropriação 3,4 milhões de hectares ou 1.835 imóveis rurais. Por outro lado o governo do Fernando Henrique desapropriou 10,2 milhões de hectares distribuídos em 3.536 propriedades.

No entanto, é importante deixar bem claro, que esses dados sobre a destinação das terras não significam que o governo FHC assentou mais do que o governo Lula, isso porque a lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que classifica os imóveis rurais como, pequena, média e grande propriedade, e cada tipo de imóvel é medido por módulos que por sua vez tem as grandes propriedades que na maioria das vezes são os alvos para desapropriação para fins de reforma agrária com áreas acima de 15 módulos (JEZUS, 2010).

Como o módulo em hectares é diferente para cada região do país, uma pequena propriedade na Amazônia, por exemplo, pode ter 300 ha enquanto na região de Campinas uma pequena propriedade possui 5 ha, assim como no governo Fernando Henrique a maior parte dos assentamentos no governo Lula se concentrou na Amazônia (ALENTEJANO, 2004).

O interessante é que apesar de o presidente Lula sempre criticar o modelo de reforma agrária empregado por FHC, quando ele teve em mãos o poder de mudar essa dinâmica da estrutura agrária brasileira, ele praticamente continuou o que estava sendo feito, com a exceção de intensificar o investimento em políticas agrícolas, saltando de R\$ 2,3 bilhões investidos

no Pronaf pelo FHC para R\$ 13 bilhões no seu governo (SILVA, 2010). Ou seja, assim como no governo FHC, o governo Lula entendeu e concluiu que a distribuição de terras custa mais do que as políticas focadas na agricultura familiar, como o PRONAF (SIMÕES, 2010).

Contrapondo o número de famílias assentadas, têm-se o número de famílias que não foram contempladas com lotes de reforma agrária. Num período entre 1990 e 2008, somente os anos 1990, 1993, 1994, 1997, 1999 e 2007 tive-

ram contemplado a totalidade das famílias a espera de um lote de reforma agrária. O somatório das famílias não atendidas perfaz 395.136 famílias, com destaques aos 2001, 2002, 2005 e 2006, que assentou menos que as famílias que estavam aguardando (Figura 4). Alguns anos foram assentados mais do que o número de famílias à espera de um lote, desta as estatísticas mostram que cerca de 180 mil famílias esperam um lote de assentamento.

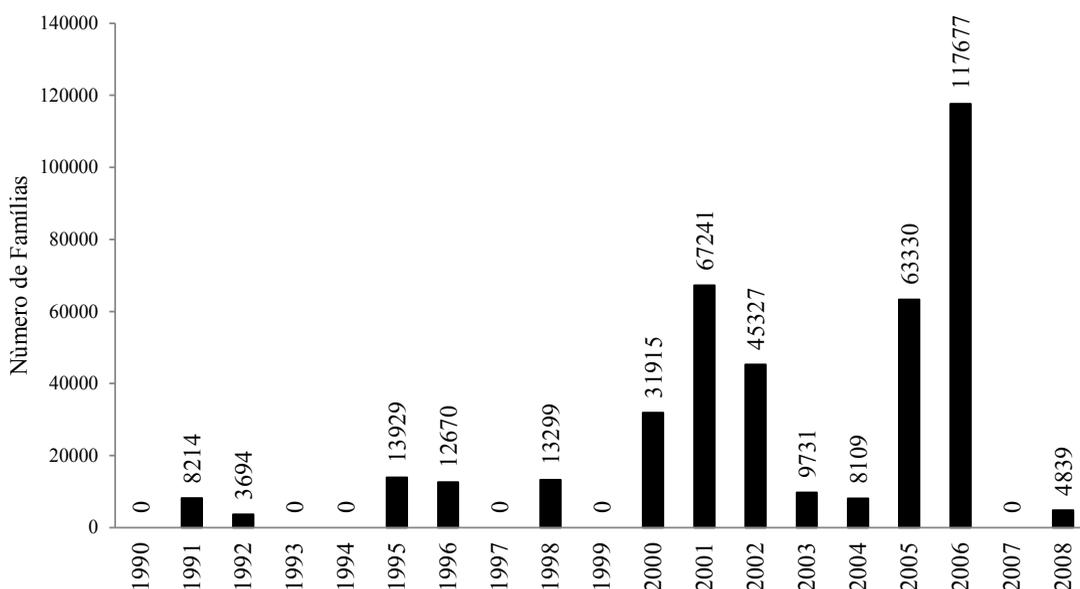


Figura 4. Número de famílias não atendidas em programas de reforma agrária no Brasil de 1990 a 2008.

Obs.: Dados de 2009 e 2010 não foram encontrados.

Fonte: DESER (2011)

Criado pelo Conselho Monetário Nacional em 1985, o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera) tinha o objetivo de aumentar a produção e a produtividade agrícola dos assentados da reforma agrária, com plena inserção no mercado, permitindo sua independência da tutela do governo. O PROCERA, que foi substituído

em 1999 pelo PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) “A”, inaugurou um mecanismo de apoio aos assentados que se diferenciava do crédito rural, anteriormente direcionado apenas aos grandes proprietários e às culturas agroexportadoras.

O comportamento do crédito disponibilizado para os assentamentos de reforma agrária

pode ser observado na Tabela 5. O total destinado ao crédito fundiário foi em torno R\$ 8,195 bilhões, representando cerca de 15% do total destinado para política fundiária do governo fe-

deral apresentados na Tabela 3. Isso evidencia que grande parte dos recursos destinados à reforma agrária é aplicada em compras de terras e gasta com infraestrutura dos assentamentos.

Tabela 5. Volume de crédito fundiário disponibilizado aos assentamentos de reforma agrária no Brasil de 1990 a 2010 (Valores nominais correntes).

Ano	Valor (R\$)	Ano	Valor (R\$)
1990	Nd	2000	nd
1991	16.634,00	2001	495.554.890,00
1992	310.553,00	2002	428.214.437,00
1993	11.498.574,00	2003	486.666.712,00
1994	50.419.202,00	2004	444.907.617,00
1995	86.753.796,00	2005	529.071.645,00
1996	224.909.500,00	2006	965.731.954,00
1997	205.899.481,00	2007	1.422.321.809,00
1998	305.834.918,00	2008	908.631.840,00
1999	207.556.591,00	2009	958.178.345,00
		2010	463.236.831,00

Obs.: De 1986 a 2002, o crédito em vigor era o PROCERA (Credito Especial para Reforma Agrária), a partir de 2003 o crédito para reforma agrária passou a ser o PNCF (Programa Nacional de Crédito Fundiário).

Fonte: Bruno e Dias (2004) para os anos 1990-99; DESER (2011) para os anos 2001 a 2010.

De acordo Bruno; Dias (2004), quanto às finalidades, o PROCERA objetivava financiar projetos de produção capazes de promover a emancipação dos assentamentos. O Programa operou com três linhas de crédito: custeio, investimento e coletivo. Ao ser assentada, cada família recebia um crédito de implantação, para apoiar sua instalação no lote até que surgisse alguma receita de trabalho na terra. Após a instalação, os agricultores assentados passavam a ter direito ao PROCERA. As condições para obtenção dos créditos pouco se alteraram ao longo de sua existência, as mudanças foram mais frequentes em relação aos tetos de financiamento, aos prazos para carência e pagamento e aos encargos financeiros. Estas

normas foram sistematizadas, em 1992, pela Portaria Interministerial no. 216, sofrendo alterações frequentes até 1999, quando as ações do PROCERA foram integradas às do PRONAF.

As mudanças nas normas que regulamentavam o PROCERA indicavam a necessidade de ajustes técnicos e financeiros na gestão do Programa, demandados, às vezes, pela avaliação de seu desempenho e, mais frequentemente, pelas demandas da conjuntura econômica. Por outro lado, as constantes mudanças também refletiam as pressões políticas das organizações dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais em busca do aumento dos recursos aplicados e de melhores condições de contratação dos créditos. Vários autores reconhecem que a ocorrência da

conjuntura política favorável à reforma agrária foi determinante, em vários momentos, para mudanças favoráveis às demandas dos agricultores assentados em relação às condições de obtenção do crédito (JORGE, 2010).

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) visa o acesso à terra aos agricultores e trabalhadores rurais brasileiros, desde 2003, quando este programa teve início, apoiado em programas similares anteriores. Por meio da linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), o Programa atende agricultores familiares e filhos destes agricultores que possuem pouca terra. Já através da linha de Combate à Pobreza Rural (CPR), o Programa beneficia principalmente trabalhadores rurais que não possuem acesso à terra. No primeiro caso, os beneficiários podem acessar os recursos do Programa individualmente e todo o valor financiado é reembolsável. Já no segundo caso, como condição para acessarem os recursos não reembolsáveis para a instalação da infraestrutura básica, necessitam estar organizados em associações (JORGE, 2010).

Ainda Jorge (2010), o crédito fundiário, inicialmente por meio dos programas Cédula da Terra e Banco da Terra e, depois, do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), encontra-se entre estas políticas que também contribuíram para promover modificações na estrutura agrária brasileira. Entre 2003 e março de 2010, o PNCF atendeu 76.406 famílias em 32.308 projetos, por meio das linhas Combate à Pobreza Rural (CPR), Nossa Primeira Terra (NPT) e Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).

O Programa Banco da Terra foi criado a partir da experiência do Projeto Cédula da Terra e seu alcance passa a ser estendido para todo território nacional, mas a aplicação acaba se concentrando na região Sul. No que se refere à sua concepção, o Programa Banco da Terra não

poderia ocupar o espaço da reforma agrária, e sim complementá-lo, viabilizando a aquisição de terra a agricultores familiares sem terra ou com pouca terra. As terras a serem financiadas não poderiam estar sujeitas à desapropriação pelo INCRA. O objetivo era financiar a aquisição de terra e a execução de obras de infraestrutura básica no valor de até R\$ 40 mil, a serem pagos no prazo de vinte anos.

Conforme Esquerdo; Bergamasco (2011), a mudança de governo em 2003 despertou novas esperanças em relação à questão agrária no Brasil, pois a eleição do presidente Lula 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, 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 (ESQUERDO; BERGAMASCO, 2011).

Durante os três primeiros anos do governo Lula, apenas 25% das famílias foi assentada 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 (ESQUERDO e BERGAMASCO, 2011),

Durante o primeiro mandato do governo Lula (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.

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).

De acordo IPEA (2012), o progressivo desaparecimento da reforma agrária da pauta nacional é acompanhado, não coincidentemente, pela hegemonia cada vez maior do chamado agronegócio. A escolha foi fundamental para o rumo tomado pelo Brasil nos últimos anos, de retomada do seu papel de país exportador de *commodities*. A política privilegia o agronegócio e financia a expansão de grandes empreendimentos no campo, enquanto o Programa de Reforma Agrária vem sendo peremptoriamente desconstruído. O reconhecimento de que a questão agrária brasileira permanece como uma âncora poderosa ao desenvolvimento brasileiro é obliterado pelo avanço – a qualquer custo – do agronegócio e suas contribuições para a balança comercial.

Segundo IPEA (2012), os últimos anos os assentamentos promovidos pelo governo federal têm sido viabilizados especialmente em terras públicas, por meio de processos de regularização fundiária, enquanto as desapropriações, estas sim, com impacto positivo sobre a estrutura fundiária, vêm diminuindo. Em 2010 foram obtidos apenas 289,6 mil hectares como decorrência de desapropriações, enquanto cerca de 1,4 milhão de hectares foram viabilizados via reconhecimento e arrecadação. E sobre a situação dos assentamentos segundo o INCRA, 42,9% das famílias assentadas haviam abandonado os lotes, por desinteresse ou falta de conhecimento para cultivá-los, 35,4% tinham transferido ilegalmente as terras e 10,6% não haviam cumprido cláusulas contratuais (IPEA, 2012).

É nítida a mudança de foco em relação à prática de reforma agrária no Brasil. Agora, a prioridade não é a desapropriação ou a aquisição de terras para a reforma agrária, mas

a regularização fundiária e o fortalecimento dos assentamentos por meio de políticas públicas voltadas à qualidade de vida dos assentados e assistência técnica para a produção. A reforma agrária deixa definitivamente de ser vista como mecanismo de redução da desigualdade e de promoção do desenvolvimento nacional para ser considerada como uma das ferramentas de erradicação da miséria em casos pontuais. Essa mudança de conceito traz o desafio de identificar onde a reforma agrária de fato se faz necessária. Há regiões do Brasil em que a estrutura fundiária existente e sem alteração profunda as desenvolveu. E há outras onde a estrutura fundiária não cumpre sua função social e é um dos fatores da falta de desenvolvimento local. Por isso, temos uma prioridade de intervenção, diretamente relacionada a um dos grandes desafios do governo: a superação da pobreza extrema (IPEA, 2012).

Em relação aos indicadores sociais e econômicos dos assentamentos de reforma agrária no Brasil, 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).

De acordo com Navarro (1998), os assentamentos rurais no Brasil podem apresentar ou não apresentam resultados pelo menos satisfató-

rios em relação à política governamental. Tudo depende do ângulo de análise. Se considerada apenas a situação anterior tanto da área reformada (propriedades improdutivas ou de baixíssima produtividade geral) como dos novos assentados, antes sem emprego ou acesso à terra, é evidente que os assentamentos, simplesmente por modificarem esta situação econômico-produtiva e social, já representam um avanço e uma melhoria geral.

Como o acesso a terra demanda fundos públicos, que em um formato democrático mais consolidado tendem a ser crescentemente disputados, os assentamentos não podem ser examinados apenas por este ângulo de entrada. E, se examinados por seus resultados produtivos e tecnológicos, as centenas de assentamentos já formados evidenciam poucos resultados, largamente insatisfatórios, na maior parte dos casos.

Continua Navarro (1998), que os erros na condução dos assentamentos têm sido de duas naturezas. A primeira refere-se à forma de organização privilegiada pelo MST em seus assentamentos, que é exageradamente motivada por uma visão militarizada de estruturação social das novas áreas reformadas, quase nada democrática e pouco tolerante às vontades e histórias familiares dos próprios agricultores. Como resultado, trata-se de uma forma fadada a criar conflitos e dissensões em grande número, impedindo a sólida construção de formas solidárias e de cooperação entre os assentados – requisito essencial ao sucesso do assentamento.

A segunda razão é de ordem tecnológica, pois os assentados ou têm reproduzido, no geral, a pequena agricultura de subsistência (que os sem terra praticavam anteriormente, quando tinham acesso à terra) – o que propicia apenas uma “sobrevida” a estas famílias, pois logo estarão novamente vagando pelos campos ou migrando em direção às cidades –, ou têm sido atraídos, por

incentivos diversos, à constituição de uma agricultura “moderna”, isto é, fundada na utilização maciça de insumos agroindustriais e inteiramente dependente dos humores do mercado, provavelmente também condenada a enfrentar difíceis problemas de afirmação produtiva, geralmente devido ao rápido endividamento que esta opção acarreta (tais situações sendo corriqueiras no sul do Brasil) (NAVARRO, 1998).

Quanto aos agricultores assentados, avalia-se que sua condição sócio-econômica anterior à entrada no programa de reforma agrária é, em si, um limite à obtenção de bons resultados na utilização dos recursos de financiamento e crédito, desdobrando-se em desvios na finalidade de aplicação dos recursos e em uma baixa capacidade de pagamento da dívida assumida (Rezende, 1999). A falta de políticas públicas complementares a de crédito rural coloca os agricultores assentados a enfrentar a terra nua e quase sempre em condições precárias para o cultivo.

Como os recursos para investir na estruturação básica dos assentamentos são escassos ou mal empregados, o pouco que conseguem para financiar os projetos técnicos é dividido com a tarefa de criar condições mínimas de infraestrutura: estradas de acesso e escoamento da produção, energia elétrica e distribuição de água. Nem sempre esta realidade foi considerada nos estudos que avaliaram a eficácia econômica do PROCERA. Além da situação sócio-econômica dos agricultores assentados, Buainain e Souza Filho (1999) chamam a atenção para a necessidade de consideração do grau de organização dos agricultores e os fatores sistêmicos relacionados aos processos agrícolas de produção.

Em 1996 o INCRA realizou o I Censo as Reforma Agrária no Brasil, e como resultados dos indicadores socioeconômicos, Bergamasco (1997) afirma que algumas informações conti-

das no censo permitem identificar a persistência de graves problemas sociais ainda sem equacionamento. A conquista da terra não significou que seus ocupantes passem a dispor da necessária infraestrutura social (saúde, educação, transporte, moradia) e produtiva (terras férteis, assistência técnica, eletrificação, apoio crédito e comercial). As médias apresentadas para os assentamentos espalhados pelo Brasil apontam para 39,4% de analfabetos/alfabetização incompleta, e o mesmo percentual de titulares com o ensino primário incompleto.

Continua afirmando que a grande maioria (80%) dos beneficiários entrevistados afirmou não possuir outra habilidade não-agropecuária, e os quase 20% restantes, ou seja, os que disseram ter outra habilidade são na maioria pedreiros, motoristas e garimpeiros. Esses dados apontam para o caráter incompleto dos assentamentos, para a ausência de políticas públicas complementares destinadas à promoção do desenvolvimento sociocultural e técnico-econômico dos projetos. Os indicadores da cultura material, tomados apenas em três itens principais - geladeira, fogão e televisão - mostram uma porcentagem relativamente baixa entre os assentamentos brasileiros. Apenas 9,5% possuem geladeira, 28,9% possuem fogão e 13% possuem televisão (BERGAMASCO, 1997).

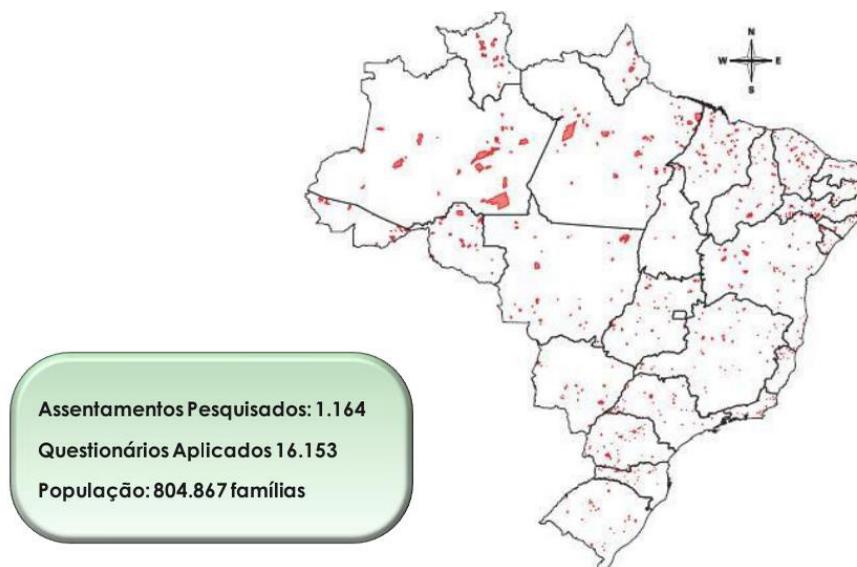
Na questão habitacional, registra-se predominância na construção de casas de madeira, 31,9% contra 22,9% de alvenaria. O índice de casas de taipa supera a construção em alvenaria, atingindo 28,2%, sendo sua incidência maior na região Nordeste. As casas de madeira são encontradas na região Sul, enquanto as de alvenaria são mais comuns na região Sudeste. Apenas 28,8% consideram “boa” sua situação habitacional, para 38,1% que a consideram “regular” e 24,6% que reconhecem estar morando em situação “precária”. O potencial da demanda pelo aperfeiçoamento habitacional nos assentamentos, portanto,

é elevado, e isso representa mais um segmento econômico a ser constantemente impulsionado por uma demanda individualmente pequena, mas presente em um elevado número de famílias. Acrescenta-se a este o fato de que apenas 20% das famílias beneficiárias contam com energia elétrica (BERGAMASCO, 1997).

Ainda Bergamasco (1997) quando à renda média obtida, foram consideradas em especial uma combinação de diversas fontes de renda. Esta não foi limitada apenas ao retorno monetário resultante da comercialização dos produtos agropecuários do assentamento. Acrescentou-se a este o auto-consumo, o assalariamento e a valorização patrimonial. A renda encontrada na pesquisa foi de 2,5 salários mínimos mensais por família em termos de média nacional, havendo, no entanto, uma variação regional. As regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores índices de renda, em detrimento da região Nordeste, cujo índice é o menor.

Os dados amostrais do censo podem dar idéia do nível tecnológico dos assentamentos rurais no Brasil por meio de alguns indicadores. Cerca de 20,2% dos assentados utilizam-se da mecanização; 38,7% usam sementes selecionadas em sua produção; 11,7% fazem correção do solo com calcário e adubos.

Em 2010 foi realizada pelo INCRA uma pesquisa intitulada pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda dos assentamentos da reforma agrária (PQRA), que objetivava captar informações sobre quem são, como vivem, o que produzem e como produzem, e o que pensam as famílias assentadas da reforma agrária de todo o país. Questionários foram aplicados com vistas a abranger todas as 804.867 famílias assentadas entre 1985 e 2008, mediante a aplicação de 16.153 entrevistas, distribuídas em 1.164 assentamentos por todo o Brasil. A localização dos assentamentos pesquisados pode ser observada na Figura 5.



Fonte: INCRA (2010)

Figura 5. Distribuição dos assentamentos de reforma agrária participantes da pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda dos assentamentos da reforma agrária (PQRA) no Brasil, em 2010.

Os resultados publicados pelo INCRA (2010) mostram que há 53% de homens e 47% de mulheres, o tamanho médio das famílias gira em torno de quatro pessoas, donde se estima que a população total de beneficiários da reforma agrária ultrapasse 3,6 milhões de pessoas. Uma população composta de famílias grandes, 56% delas com quatro ou mais integrantes, majoritariamente jovem (mais de 44% com menos de 20 anos).

Em relação às moradias observa-se que, 70% das moradias possuem mais de cinco cômodos e 76% possuem algum tipo de tratamento de dejetos. E 79% das famílias informam acesso suficiente à água, como prioridade a pesquisa indica a região nordeste, onde ainda existem 35% de famílias com acesso insuficiente. 76% das famílias possuem energia elétrica em seus lotes. Continua informando que, 57% das famílias informaram descontentamento com a condição das estradas e vias de acesso aos lotes. As famílias mais descontentes estão no norte (65%) e no nordeste (64%) onde as condições ambientais são difíceis e as parcerias institucionais com municípios são mais restritas. Estas obras são prioridades nestas regiões. Entre 2003 e 2010 o INCRA construiu ou recuperou mais de 52 mil km de estradas (INCRA, 2010).

Sobre acesso a alguns serviços, 84% é o nível de alfabetização dos assentados da reforma agrária. A pesquisa revelou que o principal problema está no ensino médio e superior, com acesso inferior a 10%, ainda 56% das famílias estão descontentes com o acesso a hospitais e postos de saúde, confirmando o desafio da universalização da saúde, especialmente no meio rural e nas regiões norte e nordeste. A pesquisa mostrou que 52% das famílias declararam acesso ao PRONAF e 64% estão adimplentes; 62% delas também já receberam Créditos de Apoio, Fomento ou para Aquisição de Material de Construção. Entre 2003 e 2010

o INCRA financiou com créditos a construção ou a reforma de mais de 394.000 moradias (INCRA, 2010).

Ainda INCRA (2010), dentre os mais de 200 produtos da reforma agrária, o leite, o milho e o feijão se destacam na formação da renda das famílias. Nos estados de Santa Catarina e Ceará mais de 85% dos produtores plantam feijão e 50% milho. O leite é uma importante fonte de renda agrícola (4,7 milhões no CE e 17,7 milhões em SC). A produção agropecuária nos assentamentos representa a maior fatia na composição da renda (Santa Catarina 76% e Ceará 48%). As diferenças regionais ficaram bem caracterizadas na pesquisa. A distribuição das famílias por faixas de renda invertem-se: 27% das famílias em Santa Catarina auferem mais de 5 salários mínimos e 29% delas, no Ceará, menos de 0,5 SM. A percepção das melhorias nas condições de vida dentre as famílias assentadas, após o acesso a terra, é marcante. A evolução patrimonial das famílias corrobora a percepção generalizada de melhoria na qualidade de vida e o principal meio de produção (terra) é percebido como suficiente para as famílias.

Navarro (1998) afirma que a modernidade do padrão agrícola no Brasil não pode interferir na luta da sociedade e nas políticas pública governamentais. Questiona se é verdade que processos de reforma agrária e seus defensores já tiveram épocas de maior fascínio social e político, os argumentos contrários à sua atualidade são também frágeis e até inconseqüentes. Não é necessária a reforma agrária hoje, pois a oferta de alimentos e matérias-primas é adequada? Não é preciso mais realizá-la porque não é mais pressuposto para a formação do mercado interno? Se estas perguntas e suas respostas negativas têm algum sentido de correção histórica, pois esta é, de fato, uma idéia que perdeu parte de sua atratividade, não é menos correto, contudo, que a reforma do padrão de propriedade rural no Brasil funda-se

atualmente em dois determinantes igualmente essenciais, tornando-os imprescindíveis – e, assim, a realização da reforma agrária.

O primeiro, de acordo com Navarro (1998), encontra-se no âmbito econômico, não tanto pelo lado da oferta de alimentos e de matérias-primas (que são, internamente, condicionadas pelo padrão de distribuição da renda), mas principalmente por duas razões. A primeira refere-se à notável repercussão dos novos assentamentos originados num processo de reforma agrária nos circuitos comerciais e econômicos locais e regionais, dinamizando os pequenos municípios do interior, descentralizando a riqueza e estimulando novas iniciativas econômicas. A história recente dos assentamentos realizados no Brasil, mesmo que em sua modéstia numérica (e baixa qualidade), apresenta evidências mais do que comprobatórias do poder dinamizador das áreas reformadas na direção do rejuvenescimento econômico das regiões onde se localizam. Parece inquestionável, portanto, a necessidade da reforma agrária para garantir um diverso padrão de territorialização econômica no país, desafogando as grandes metrópoles e enraizando potencialidades novas para o enorme conjunto de pequenas e médias cidades do interior. A outra razão, ainda no campo econômico, é o requerimento histórico de substituição da grande propriedade patronal pela agricultura familiar como a unidade dominante no meio rural, substituição que ocorreu, por via de diversos mecanismos, em todas as economias que atualmente formam o chamado “capitalismo avançado”, em que, sem nenhuma exceção, prevalecem as unidades de produção agrícolas centradas no trabalho e no controle da família rural. Por que o Brasil conseguiria desenvolver a sua economia agrária de forma distinta?

Continua Navarro (1998), o segundo determinante da urgente necessidade da reforma agrária constitui, por certo, suas razões

políticas – a eliminação do persistente padrão de dominação social e de clientelismo que forma a base da reprodução oligárquica no país e impede seu desenvolvimento político. Embora hoje a maior proporção do contingente eleitoral resida em áreas formalmente urbanas, ainda é desproporcional a probabilidade de eleição, em todas as esferas, de representantes de base rural, devido às peculiaridades da legislação eleitoral. Quase sempre, vitoriosos em vista de comportamentos e práticas políticas essencialmente clientelísticas, impedindo, concretamente, o aperfeiçoamento da noção de representação, bem como produzindo parlamentares que nada representam, senão seus próprios interesses. A eliminação desses mecanismos, sem dúvida, exige a reforma agrária, pois os mediadores que perpetuam esta situação estão enraizados na grande propriedade territorial. Portanto, os determinantes citados, de ordens econômica e política, somados à necessidade de integração social que, até mesmo por razões éticas, precisa ser materializada, parecem atribuir urgência à reforma agrária, mesmo nos dias atuais. Por estes argumentos, a reforma agrária é, ainda, sem qualquer dúvida, um pressuposto de uma ordem realmente democrática em nosso país.

A pobreza rural que é crônica no Brasil não será exterminada somente com políticas de extensão rural e reforma agrária. 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 cidadãs/cidadãos 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 auto-consumo como forma de suprir carências nutricionais dentro as famílias pobres;

- d) Pesquisa e ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural): 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. (MALUF e MATTEI, 2011).

A discussão da estrutura agrária no Brasil, mesmo não estando entre as prioridades ou mesmo na agenda política do governo federal, ou não sendo tratada como uma das molas propulsoras de desenvolvimento, devido imperar ainda a concepção do produtivismo agrícola, parece ser necessária. A reforma agrária é um tema que está cada dia mais presente no cotidiano da população brasileira, por mais que tentem velar essa questão e demanda.

Cabe destacar que a reforma agrária, como muitos propalam na opinião pública, não trata-

se de uma mera distribuição de lotes de terra, pois, uma política agrária consistente e mais ampla necessita de uma política agrícola que proporcione condições de acesso ao subsídio e crédito, apoio técnico e infraestruturas adequadas para a mobilidade e o escoamento da produção. Nesse sentido, a não realização da reforma agrária não é apenas uma situação objetiva de injustiça social, mas afeta a produção agrícola dos mais diversos cultivos necessários para a subsistência da população, ou seja, é uma questão que transpassa o campo político, o social, o técnico e o econômico.

Afirma Barcellos (2013), que no Brasil é evidente, que não se tem ainda reforma agrária como uma política pública que efetivamente fortaleça a agricultura familiar e camponesa, bem como há um projeto de desenvolvimento rural sustentável. Evidencia-se que o financiamento das famílias assentadas é baseado em grande medida por políticas de crédito com insuficiente capacidade de acesso e com pouca viabilidade de pagamento do financiamento, o que leva ao abandono do lote que lhe foi repassado.

O mercado agrícola brasileiro, por mais que a produção de alimentos seja feita pela pequena e média propriedade em primazia, é moldado pelo latifúndio, pelo monocultivo, pela intensa exploração econômica do trabalho e dos recursos naturais e a pouca promoção da segurança e variabilidade alimentar. É notório que o modelo agrícola e agrário hegemônico em constituição no Brasil é baseado em um modelo, que é o praticável dentro das regras do atual estágio do capitalismo, a partir da crescente concentração da terra e da renda, no qual provoca o enfrentamento permanente entre o agronegócio e agricultura camponesa (BARCELLOS, 2013).

Os dados aqui trazidos além de nos poderem fazer pensar um pouco sobre a realidade têm como objetivo provocar e remeter a mais reflexões e possibilitar observar o meio rural sobre outras possibilidades. Apenas reestruturar

o INCRA, que se vislumbra como uma das alternativas de mudança, fazer uso e cumprir as leis, aumentarem o irrisório orçamento da questão agrária e dos assentamentos; dentro da racionalidade e do contexto no atual estágio vigente do capitalismo, parece ser um horizonte tangível por poucas possibilidades.

Acredita-se que a maior questão agrária/agrícola do Brasil é um objetivo único. Tem-se Ministério da Agricultura (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para tratarem praticamente dos assuntos voltados como setor da agropecuária, mas com objetivos e políticas totalmente diferentes, não há uma unicidade. Assim, as políticas quando implantadas não têm continuidade, ainda mais quando necessitam do complemento de implantação de políticas de competências de outros ministérios e órgãos públicos.

O exercício de como formular outras questões para buscar uma solução à questão da reforma agrária no Brasil precisa continuar e não deixar de dar importância ao principal programa de distribuição de recursos produtivos. Mas para isso, essas questões podem ser feitas em conjunto e a partir das diversas experiências e anseios já existentes no seio da agricultura familiar, camponesa e dos povos e comunidades tradicionais para elaborar outro projeto de desenvolvimento rural tendo a reforma agrária, não como opção, mas como uma das condições, para viabilizar os projetos de vida e produção dos povos e comunidades no meio rural brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil ainda é um dos países com maior índice de concentração fundiária do planeta. Assim, no caso brasileiro, o índice está acima de 0,85, só para lembrar o valor máximo é um. Isso significa que existe uma concentração

extremamente forte da propriedade fundiária no Brasil. Só esse fato justifica a atualidade do debate acerca da reforma agrária, que é uma forma de distribuir os ativos fundiários. Além disso, há uma quantidade grande de pessoas demandando terra, portanto, sem terra. Não se trata apenas de um distributivismo agrário, e sim de pensar em lógicas, em projetos de desenvolvimento efetivamente incluídos.

Portanto, não basta somente pensar a reforma agrária como política de combate à pobreza, mas também é fundamental pensar nela como uma política de desenvolvimento e como uma política de combate à desigualdade social. Essas duas atribuições políticas de desenvolvimento e mecanismo de combate à desigualdade social são atributos estratégicos e atuais da reforma agrária, hoje.

Reformar a estrutura fundiária brasileira é promover a função social da terra, que está previsto no Estatuto da Terra, com a democratização do seu acesso, o incremento da produção e a conseqüente criação de novos postos de trabalho, dentro e fora do setor agrícola, seguido da contenção do fluxo migratório campo-cidade. A reforma agrária tem contribuído, independentemente de regime econômico, para o desenvolvimento das nações onde fora implementada, destacando-se como um dos raros programas de eficácia inquestionável no combate as desigualdades sociais e econômicas reinantes nesses países.

Ao longo dos vinte anos (1990-2010), foram gastos R\$ 66,63 bilhões destinados para política fundiária; foram destinados 72,262 milhões de hectares para fins de reforma agrária; criados 8.136 assentamentos; assentados 1,211 milhões de famílias; proporcionando um déficit de 395 mil famílias que não foram assentadas e gastos R\$ 8,195 bilhões para o crédito produtivo nos assentamentos. Isso perfaz um crédito de R\$ 6.762,21 por família, um valor considerado baixo para retirar a mesma do círculo vicioso

da pobreza, sem apoio de outras políticas. A política de extensão rural para assentamentos, necessária para mudança de qualidade de vida da população rural, só foi implementada a partir de 2004.

O Estado tem dificuldade de reconhecer que a reforma agrária é uma política pública social que visa beneficiar as populações mais pobres. Neste sentido há um paradoxo: os segmentos pobres é que pagam o custo do Estado, mas as políticas que os beneficiam são pouco executadas.

O governo foi progressivamente se afastando do discurso pela reforma agrária e avançou no sentido da agricultura familiar. Esta mudança de prioridade vinha sendo ensaiada desde o primeiro mandato do presidente Lula. O debate sobre uma política agrícola produtiva se contrapondo a uma política agrária marcou uma das primeiras tensões no campo da esquerda, em especial a petista. Neste embate de visões de mundo a reforma agrária se manteve devido ao seu potencial transformador diante de um discurso de mercado agrícola. A partir de 2006, o Plano Safra da Agricultura Familiar começa a ganhar espaço no marketing político governamental. O problema não é o apoio necessário à agricultura familiar, em especial a agroecológica, mas a progressiva marginalização dos projetos de reforma agrária, que se traduz, ano a ano, em um menor número de famílias assentadas.

A prioridade para agricultura familiar enfraqueceu o movimento por reforma agrária, dados mostram que, para cada família que o governo assentava ou assenta, quatro outras abandonavam ou abandonam o campo, por absoluta falta de uma política agrícola consentânea com as exigências das unidades de produção familiar.

Por outro lado, enquanto persistir o binômio latifúndio-minifúndio, na ordem de grandeza em que essas modalidades de imóveis se apresentam, denunciando uma concentração

excessiva de poderes em mãos de poucos, todas as políticas distributivas de crédito e serviços básicos, essenciais ao desenvolvimento da produção familiar, se mostrarão débeis ou mesmo inócuas na sua função de socialização da renda e desconcentração da propriedade.

Para que a reforma agrária alcance seus reais objetivos de instrumento propulsor do bem-estar social e econômico no campo, alicerçado na democratização do acesso à terra, na consolidação da unidade de produção familiar, enfim, no cumprimento da função social que tem a propriedade, é necessário que ela esteja acoplada e harmonizada a um modelo de desenvolvimento econômico bem definido, que realmente contemple os direitos fundamentais do povo de um país. Caso contrário, como tem acontecido no Brasil, ela apenas cumprirá o seu papel de política compensatória, deixando de atacar, na essência, as causas da fome e da miséria, que respondem pela exclusão social de parcela significativa da população nacional.

A reforma agrária, na sua acepção verdadeira, sem negar a importância de políticas nas áreas de saúde, de educação e de moradia, se sobressai como instrumento contundente de desconcentração da propriedade, bem assim de combate as desigualdades sociais, mediante a geração de emprego e renda, a custos comparativamente ínfimos. Suas ações, como comprovam os inúmeros estudos realizados, atingem sobremodo as camadas sociais mais carentes, que guardam vínculo com a terra e que não possuem a menor condição de serem absorvidas por um mercado de trabalho que passa por transformações tecnológicas eminentemente liberadoras de mão-de-obra.

A pergunta do título sobre a necessidade de reforma agrária no Brasil tem sua resposta remetida a uma afirmação, tendo em vista que apesar de tudo que se tem feito para promover a reforma agrária no Brasil, desde 1964, a mesma

ainda não atingiu seus objetivos de distribuição de terras dado o índice de concentração calculado. Tem ainda a importância de aumentar a produção agrícola, gerar emprego, fixação da população no campo e levar os serviços públicos às comunidades rurais. Assim, o tema reforma agrária continua muito atual e necessitando de reformulação nas políticas adotadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENTEJANO, P. R. R. **A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária no Brasil do século XXI**. São Paulo, 2004. Disponível em <<http://www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/1/alentejano.pdf>>. Acesso 7 jun. 2013.

ANDRIOLI, A. I. **A reforma agrária e o governo Lula: entre a expectativa e a possibilidade**. 2005. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/031/31andrioli.htm>. Acesso em 15 jun. 2013.

BARCELLOS, S. B. **A reforma agrária no Brasil em questão: um debate fora das pautas?** Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/2013/05/a-reforma-agraria-no-brasil-em-questao-um-debate-fora-das-pautas/>. Acesso em 01 ago. 2013.

BERGAMASCO, S. M. P. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados**. Vol.11 N.31 São Paulo Set./Dez. 1997

BRUNO, R. A. L.; DIAS M. M. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal. 1988.

- BORGES, P. A. **Os donos da terra e a luta pela reforma agrária**. Rio de Janeiro: CODECRI – IBASE, 1986.
- BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M.; TEOFILO, E. **Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento – NEAD: Brasília-DF, 2003.
- BUAINAIN, A. M., SOUZA FILHO, H. M. PROCERA: impactos produtivos e capacidade de pagamento. Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 37, Foz do Iguaçu. **Anais...** Brasília: SOBER, 1999.
- CARVALHO, R.; AGGEGE, S. Extrema-unção da reforma agrária no Brasil. **Carta Capital**, n. 657, 3 Agosto 2011. p. 22-28.
- CARVALHO FILHO, J. J. de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sergio. **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**, Porto Alegre: UFRGS, 2001.
- CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado**. São Paulo. 2 ed. Ano 1, Junho. 2005. P. 1-7.
- COVOLAN, F. C.; GONZALEZ, E. T. Q. Sesmarias, Lei de Terras de 1850 e a cidadania – sistema legal x sistema social. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília, 2008.
- CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **2010 foi o pior ano para a reforma agrária**. 2011. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2010-foi-o-pior-ano-para-a-Reforma-Agraria-afirma-CPT>. Acesso em 24 mai. 2013.
- DELGADO, G. C. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003**. Brasília: IPEA, 2004.
- DESER. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma avaliação quantitativa (2003-2010)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.
- ESQUERDO, V. F. de S.; BERGAMASCO, S. M. P. P. **Reforma agrária e assentamentos rurais: perspectivas e desafios**. 2011. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/download/Artigo_012.pdf?file_id=9145714. Acesso em: 14 jun. 2013.
- GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E.T. Gastos públicos na agricultura: uma retrospectiva. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIX, Edição Especial de Aniversário do MAPA, Jul. 2010. 74-92p.
- GIRARDI, E. P. **Atlas da questão agrária brasileira**. 2009. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Rio de Janeiro, vol. 45, n. 02, p. 301-328, abr./jun., 2007.
- HOFFMAN, R. **A Estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do INCRA: 1967 a 1998**. Convênio Inkra/Unicamp. Campinas, 1998.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, E. R.; NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010, 46-65 p.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, grandes regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Números da reforma agrária: assentamento de trabalhadores rurais.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2008a.

_____. **Relatório de atividades INCRA 30 anos.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2008b.

_____. **Pesquisa sobre qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos de reforma agrária do Brasil.** 2010. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1152-pesquisa-qualidade-de-vida-nos-assentamentos-2010>. Acesso em 20 jun. 2013

INNOCENTINI, T. C. **Capitanias hereditárias: herança colonial sobre desigualdade.** São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reforma agrária perde fôlego na agenda nacional.** 2012. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2866:catid=28&Itemid=23. Acesso em 15 jul. 2013.

JORGE, W. J. **PROCERA: o Estado brasileiro e o financiamento dos assentamentos de reforma agrária.** 2010. 197f. Tese (Livre Docência). Faculdade de Ciências Agrônomicas, Universidade Estadual Paulista, Botacatu, 2010.

JEZUS, L. A. de. A questão agrária no Brasil. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. **O Brasil sob a nova ordem.** São Paulo: Saraiva, 2010, 331-351p.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S. M. P. P. e OLIVEIRA, J. T. A. de. Assentados e familiares no Censo Agropecuário de 2006. In: UNICAMP (Org.). **Retratos de Assentamentos.** Campinas-SP: UNICAMP, 2011.

LIMA, R. A. de M. **Direito agrário, reforma agrária e colonização.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

MALUF, R.; MATTEI, L. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: MALUF R., MATTEI, L., ZIMMERMANN, S., WESZ JUNIOR, V. **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas.** Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial). p. 15-26

MDA. **Crédito fundiário.** Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/sra/institucional/creditofundiario>. Acesso em 27 jul. 2013.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária.** Paz, produção e qualidade de vida no meio rural, 2003.

NAVARRO. Z. **Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo: o MST e a reforma agrária.** 1998. Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_10.pdf. Acesso em 27 jul. 2013.

NOZOE, N. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Revista Economia.** São Paulo. v. 17, p. 587-605, 2006.

OLIVEIRA, A. U. de. A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula. In: **Conferência internacional sobre reforma agrária e desenvolvimento rural.** Porto Alegre: CIRADR-FAO, 2006.

OLIVEIRA, L. A. **Sesmarias.** 2009. Disponível em: <http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/sesmarias/>. Acesso 08 abr. 2012.

PINTO, L. C. G. 30 anos de Estatuto da Terra. **Revista da Abra,** Campinas, v.1, n.25, jan-abr, 1995

- REZENDE, G. C. **Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA):** institucionalidade, subsídio e eficácia. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 22p. (Texto para Discussão, 648).
- SAUER, S. e SOUZA, M. R. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. IN: FERRANTE, V.L.B.e WHITAKER, D.C.A. **Reforma agrária e desenvolvimento** – desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA; São Paulo: Uniara, 2008. (p.53-87).
- SILVA, J. F. Reforma agrária empaca no governo Lula. In: Borges, A. **A reforma agrária empaca no governo Lula**. 2010. Disponível em: <<http://altamiroborges.com.br/2010/02/reforma-agraria-empaca-no-governo-lula.html>>. Acesso 11 jun. 2013.
- SIMÕES, P. A. P. **Reforma agrária: governo Lula x governo FHC**. 2010. Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=23027>>. Acesso 06 jun. 2013.
- SOUSA, R. **Capitanias Hereditárias**. 2011. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/historiab/capitanias-hereditarias.htm>. Acesso 08 abr. 2012.
- SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.
- VIGNA, E. **Baixa execução do orçamento agrário prejudica famílias assentadas**. 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/biblioteca/textos/baixa-execucao-do-orcamento-agrario-prejudica-familias-assentadas-1>. Acesso em 12 jul. 2013.