

Lauro Francisco Mattei<sup>1</sup>

## *A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país*

### **Introdução**

A questão agrária brasileira está intimamente ligada ao processo histórico de colonização do país. Desde os primórdios das capitanias hereditárias, passando pelos diversos ciclos econômicos (açúcar, mineração, café, pecuária, borracha, algodão etc.) até os dias atuais, a questão da posse da terra sempre esteve presente no cenário político nacional.

Esse cenário foi fortemente agravado no período do pós-guerra quando o país implementou a política de “modernização da agricultura”, processo este que provocou profundas transformações estruturais na esfera produtiva, mas que, ao mesmo tempo, causou sérias consequências sociais devido à enorme mobilidade populacional ocorrida nas últimas cinco décadas. Em grande medida, pode-se dizer que o conflito social agrário que persiste nas áreas rurais do país está diretamente relacionado ao modelo de desenvolvimento rural do Brasil, o qual pro-

---

<sup>1</sup> Professor associado dos curso de ciências economicas e administração da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail:mattei@cse.ufsc.br

moveu a concentração da terra e a exclusão social dos camponeses tradicionais.

Com isso, nota-se que ao longo das últimas décadas houve intensos debates sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, com a reforma agrária assumindo um papel de destaque nessa discussão. De um modo geral, pode-se dizer que esses debates faziam uma conexão entre a estrutura agrária e os temas da pobreza rural, da dinâmica populacional, do emprego e das mudanças nas relações de trabalho no meio rural. Mais recentemente, incorporaram-se a essas discussões outros temas tais como o combate à fome, o resgate da cidadania aos habitantes do campo e, fundamentalmente, a necessidade de romper com o poder econômico e político dos latifúndios. Neste cenário, a reforma agrária firmou-se como um tema nacional e passou a fazer parte da agenda dos diferentes governos, especialmente após a redemocratização do país.

O objetivo deste artigo é discutir a política agrária brasileira no período pós-redemocratização do país (1985 em diante), enfatizando a evolução dos programas de assentamentos de trabalhadores rurais, particularmente em termos do número de famílias de trabalhadores rurais assentadas. Para tanto, o trabalho está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. A primeira delas faz uma breve recuperação das ações governamentais na esfera agrária, enfatizando as ações dos diferentes governos no período pós-redemocratização do país. A segunda seção discute de forma bastante sucinta as diferenças entre uma política de reforma agrária e os programas de assentamentos rurais que estão em curso atualmente no país. A terceira seção apresenta um conjunto de dados sobre os assentamentos rurais realizados no país, procurando mostrar a evolução e a dinâmica regional da política agrária brasileira. Finalmente, a quarta seção apresenta as considerações finais do estudo, ressaltando os limites

da política de assentamento em curso enquanto estratégia para reformular a estrutura agrária brasileira.

## Notas sobre ações governamentais na esfera agrária

Nesta seção, faz-se uma breve recuperação das ações e estratégias governamentais na área da reforma agrária no período do pós-guerra, enfatizando os distintos tratamentos dados à questão agrária pelos diferentes governos que assumiram o poder político no Brasil após o fim do regime militar.

Durante o regime político militar (1964-1985), os governos não tiveram por objetivo implementar programas massivos de distribuição de terras, visando reformular a estrutura agrária do país. Com isso, limitaram-se apenas a implantar os fracassados projetos de “colonização agrícola”, cuja estratégia era mais de segurança nacional (ocupar todas as fronteiras do país) do que propriamente efetuar um programa de reordenamento da estrutura agrária.

Após o fim do regime militar e início do processo de redemocratização, a partir de 1985, o tema da reforma agrária reapareceu na agenda pública com grande destaque. De fato, durante o período conhecido como “Governo da Nova República” (1985 a 1989), a questão agrária esteve quase sempre no centro do debate político. Contribuíram para isso, de forma decisiva, alguns fatores importantes. Por um lado, os movimentos sociais organizados – tanto a favor da reforma agrária, o caso do Movimento dos Sem Terra (MST), como contrários a ela, o caso da União Democrática Ruralista (UDR) e das grandes Cooperativas Agropecuárias – alimentavam continuamente o debate que, em muitas situações, caminhou para confrontos de enormes proporções e com resultados nem sempre positivos para ambos os setores. Por outro lado, do ponto de vista institucional, a elaboração da “Nova Constituição”

do país (1986 a 1988), aliada à promulgação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), manteve viva parte das contradições da sociedade brasileira, as quais ganhavam grande expressão via segmentos sociais agrários.

No início do “Governo da Nova República” (1985), criou-se na sociedade brasileira uma expectativa muito favorável quanto à realização da reforma agrária, uma vez que o tema foi colocado como um dos elementos centrais do processo de redemocratização do país. Contribuiu para isso o compromisso do novo governo de assentar 1,4 milhão de famílias de agricultores em apenas cinco anos. Todavia, os compromissos do “Governo da Nova República” com os setores sociais conservadores e com os latifundiários logo inviabilizaram essas metas, e a reforma agrária acabou ficando em um plano secundário na escala de prioridades do governo. Com isso, ao final daquele período (1985-1989), foram assentadas apenas 85 mil famílias de trabalhadores rurais, sendo que o êxodo rural, na mesma época, aumentou significativamente.

A partir de 1990, com a eleição do “governo Collor”, esse quadro se agravou ainda mais, uma vez que as metas de assentamento no período de quatro anos do mandato foram fixadas em 500 mil famílias. No entanto, os resultados do novo governo já eram bastante previsíveis: por um lado, o Ministério da Reforma Agrária foi extinto logo após a sua posse e, por outro, os compromissos com a agenda política neoliberal deixavam claro que a reforma agrária não seria priorizada por sua gestão. Assim, até o *impeachment* do governo Collor (dezembro de 1992), o programa de assentamentos manteve-se paralisado, não tendo ocorrido nenhuma desapropriação de terra para fins de reforma agrária, nem sendo assentadas novas famílias de agricultores. As ações neste campo, na verdade, se restringiram à regularização de processos fundiários pendentes dos períodos anteriores.

Após o *impeachment* de Collor de Mello, assumiu o governo o presidente Itamar Franco para cumprir o restante do mandato (1993-94). Neste período, foi retomado um programa emergencial de reforma agrária que previa o assentamento de 80 mil famílias de agricultores ao longo dos dois anos de seu mandato. Entretanto, ao final de 1994, verificou-se que foram implantados cerca de 150 projetos de assentamento, os quais atenderam aproximadamente 23 mil famílias de sem-terra. Pode-se afirmar que, durante os governos Collor e Itamar (1990-1994), pouco se fez pela reforma agrária, sendo apenas regularizados os títulos de posse, implementados programas de arrendamento rural (uma versão piorada dos projetos de colonização dos governos militares) e executados alguns planos de assentamentos de trabalhadores rurais que atingiram menos de 10% das metas inicialmente previstas para o período.

Entre 1995 e 2002, o Brasil foi governado por Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Desde o início de seus mandatos, o governo definiu que o objetivo da reforma agrária não deveria ser somente aumentar a produção agrícola, mas criar empregos produtivos e rentáveis para aqueles milhões de brasileiros que buscam o seu sustento em áreas rurais. Para tanto, as ações de reforma agrária deveriam estar acompanhadas de outros programas. Neste sentido, à política fundiária teriam que se somar diversas outras ações, com destaque para a revisão da legislação sobre desapropriação de terras, a redefinição dos impostos sobre propriedade, a urbanização das áreas rurais, a ampliação dos programas de assistência técnica e a melhoria da rede de infraestrutura rural. Com isso, pretendia-se substituir a visão antiga da questão fundiária por um conjunto moderno e articulado de políticas públicas.

Nessa perspectiva, o compromisso assumido pelo governo FHC foi o de assentar 280 mil famílias durante

os quatro anos de seu primeiro mandato (1995-1998). Já para o segundo mandato (1999-2002), diferentemente do anterior, o programa agrário não apresentava metas de assentamentos. Em seu lugar, apareciam frases soltas sobre uma “nova” reforma agrária e sobre a continuidade do programa de assentamentos do mandato anterior. Na verdade, a grande novidade era a sinalização para a opção da reforma agrária pelos mecanismos de mercado, mesmo mantendo-se o instrumento constitucional da desapropriação. É neste contexto que irão ganhar destaque os programas Banco da Terra e Cédula da Terra.

Ao longo dos oito anos do governo FHC a população brasileira acostumou-se a ouvir cotidianamente um discurso governamental extremamente positivo em relação às realizações no campo da reforma agrária. “Que outro governo fez mais do que o nosso pela reforma agrária? Trezentas mil famílias assentadas. Some-se tudo – repito – some-se tudo que foi feito no Brasil e não se chega a esse número. Fizemos em quatro anos mais do que em toda a história do nosso país” (Declaração do presidente Fernando Henrique Cardoso ao Jornal *Folha de São Paulo* em 1998).

Em síntese, o período 1995-2002 foi marcado por grandes contradições sobre ações governamentais na esfera agrária. Enquanto o governo FHC afirmava estar fazendo a maior “reforma agrária do mundo”, dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostraram que, na década de 1990, aproximadamente 450 mil propriedades rurais, em sua maioria com áreas inferiores a 10 hectares, haviam desaparecido, confirmando a continuidade de tendência de concentração da terra no país e mantendo o paradoxo do problema agrário brasileiro.

Entre 2003 e 2010, o Brasil foi governado pelo presidente Lula (PT), que contou com amplo apoio dos movimentos sociais agrários. Todavia, desde o início de seu gover-

no ficou claro que a reforma agrária não seria priorizada conforme aparecia historicamente nas teses e proposições do partido do presidente. Assim, nota-se que, ao longo do primeiro mandato, toda a estratégia governamental na área agrária se concentrou na chamada “qualificação dos assentamentos rurais existentes”, que consistia em recuperar os assentamentos já realizados e que se encontravam em precárias condições, especialmente nas esferas produtiva e de infraestrutura. Com isso, a maior parte dos recursos deste primeiro período se destinou às ações de recuperação, com poucos investimentos em desapropriações de novas áreas. O resultado aparece no número de famílias assentadas, conforme será discutido adiante.

Além disso, durante o primeiro mandato do governo Lula foi discutido e aprovado o II PNRA, estabelecendo-se metas e estratégias de enfrentamento da questão agrária brasileira. Esse plano, todavia, foi pouco implementado ao longo dos oito anos de governo, sendo efetivamente realizadas ações tradicionais de assentamentos rurais, especialmente naquelas regiões de conflitos agrários. Quando questionadas sobre a pouca expressão das ações de política agrária, as autoridades governamentais justificavam que estavam mais preocupadas “com a qualidade e não com a quantidade” de assentamentos de trabalhadores rurais sem-terra.

Essa postura governamental foi seguidamente questionada pelos movimentos sociais agrários, por entenderem que o governo Lula deveria ter sido mais eficiente nesta área e ter conciliado a chamada “qualificação dos assentamentos” com a expansão do atendimento das famílias que demandavam terra. Para lideranças do MST, por exemplo, a não efetivação do número de assentamentos programados, além do reduzido volume de desapropriação de terras, revelam que a reforma agrária não foi efetivamente priorizada durante o governo Lula.

Independentemente de essas posições estarem corretas ou não, uma seção específica deste trabalho apresentará um balanço para todo o período considerado, destacando-se fundamentalmente o número de Projetos de Assentamentos (PAs) realizados e, mais importante, o número de famílias assentadas por cada governo. Antes, porém, é importante fazer uma distinção entre o sentido clássico da reforma agrária e a política em curso no Brasil atualmente.

### **Breves notas sobre a diferença entre reforma agrária e uma política de assentamento**

A reforma agrária significa uma modificação radical da estrutura agrária de um país, de tal modo que o acesso à terra seja democratizado e, conseqüentemente, contribua para melhorar o nível de distribuição da riqueza gerada pela população rural. Por isso, entende-se que a distribuição igualitária da propriedade da terra é um dos indicadores mais importantes para se medir o caráter democrático ou não de sociedades que se constituíram a partir de bases agrárias, como é o caso da sociedade brasileira.

Portanto, ações de políticas públicas com o objetivo apenas de promover um simples reordenamento da estrutura fundiária restringem o caráter democrático da reforma agrária, condicionando-a a um simples instrumento de reorganização da base territorial agrária para acomodar possíveis tensões sociais oriundas dos setores que se encontram em conflito pela posse da terra. Neste caso, essas políticas perdem seu potencial transformador da estrutura agrária de um determinado país e se tornam meros mecanismos de apaziguamento social, uma vez que o processo de concentração da terra permanece intacto.

Esse parece ser o caso do Brasil atual. Mesmo que os programas de assentamentos rurais tenham se expandido durante os governos FHC e Lula, conforme veremos na



seção seguinte, indicadores revelam a expressiva concentração da propriedade da terra ainda presente no cenário nacional. Assim, nota-se que a concentração da posse da terra, que se elevou fortemente durante o processo de modernização da agricultura, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, continua extremamente desigual até os dias atuais. De acordo com os dados estatísticos oficiais, o índice de Gini<sup>2</sup> atingiu seu valor máximo em 1975, quando chegou ao patamar de 0,87. No início de 1980, esse valor recuou para 0,86 e, em 1995, se situava ao redor de 0,82. Já o Censo Agropecuário de 2006 revelou que a concentração de terra permanece praticamente inalterada em relação à década anterior, porém retornando a 0,850. Esses patamares do índice situam o Brasil entre os países com os maiores índices de concentração de terra do mundo.

Um breve olhar sobre os estratos de área no Censo de 2006 mostra que os proprietários com mil ou mais hectares de terra, embora com participação percentual reduzida no número de estabelecimentos agropecuários, detêm aproximadamente 43% de todas as terras do país. Enquanto isso, do outro lado, mais de 1 milhão de famílias de pequenos agricultores, proprietários de áreas com menos de 10 hectares, detêm cerca de 2% das terras. Estes são fortes indicadores que mostram que as políticas públicas de assentamentos rurais implementadas nas últimas décadas não estão sendo capazes de romper com a desigualdade da estrutura agrária brasileira.

Nesse sentido, torna-se difícil falar em reforma agrária no Brasil no cenário atual. Por um lado, verifica-se que o governo tenta equacionar a questão agrária através de uma política de assentamentos que nem sequer é capaz

---

<sup>2</sup> O índice de Gini mede o grau de desigualdade da distribuição da renda ou de outros recursos, variando de zero a um. Quanto mais próximo de zero, melhor a distribuição daquele recurso e quanto mais próximo de um, maior é a desigualdade do recurso medido.

de abrandar os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento agropecuário, que somente na última década do século XX expulsou mais de 500 mil pequenos proprietários do meio rural. Por outro, nota-se que a maioria dos assentamentos que foram e estão sendo realizados é muito mais fruto da ação direta dos trabalhadores rurais ocupando terras do que o resultado de uma política ativa de governo voltada aos interesses das classes agrárias desfavorecidas do meio rural através de uma intervenção ampla e abrangente sobre a estrutura agrária do país.

Assim sendo, vislumbra-se uma perspectiva pouco favorável no campo agrário, pois a política de assentamentos, além de não alterar substancialmente a estrutura agrária, sequer está sendo capaz de atender àquelas camadas de agricultores que são expulsos do setor agropecuário. É este cenário que possibilita afirmar que não existe efetivamente uma política de reforma agrária em curso no Brasil. Dentre as razões que sustentam esta afirmação, destacam-se:

- a política de assentamento dos últimos períodos está direcionada, fundamentalmente, ao processo de regularização fundiária e ao atendimento seletivo das regiões de maior conflito agrário;
- a política agrícola em curso não impede a contínua expulsão de trabalhadores rurais do setor agropecuário, processo este que, numericamente, nas últimas décadas representou a mesma proporção e/ou até mais do que as “famílias assentadas” pelos governos;
- a criação de assentamentos rurais, geralmente em áreas extremamente inóspitas e não acompanhada por uma rede de infraestrutura básica, tem levado muitas iniciativas governamentais ao fracasso;
- o incentivo ao uso do mecanismo de compra, em substituição aos instrumentos constitucionais de desapropriação das terras para fins de reforma agrária,

acaba estimulando movimentos especulativos que se expressam através da elevação dos preços das terras em praticamente todas as regiões do país.

## **Evolução dos projetos de assentamentos e do número de famílias assentadas no Brasil e nas grandes regiões**

Para compreender a evolução da política de assentamentos no Brasil, utilizamos dados e informações geradas pelo Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), do Incra, que apresenta a distribuição dos projetos de assentamento e das famílias assentadas até 31 de dezembro de 2010.

A Tabela 1 apresenta as informações sobre os PAs e o número de famílias assentadas de forma agregada e separadamente em quatro distintos períodos. Em relação aos PAs, observa-se que, até o ano de 2010, tinham sido criados 8.641 projetos, sendo 48% deles criados durante o governo FHC (1995-2002); 42% durante o governo Lula (2003-2010); 9% durante os governos Sarney, Collor e Itamar (1985-1994), e o restante anteriormente a 1985.

Quanto à distribuição espacial dos assentamentos, notam-se importantes distinções regionais. Assim, verifica-se que, ao longo de todo o período considerado, a região Nordeste responde por 46% do total de PAs implantados, ao passo que na região Norte situam-se 23% do total de PAs. Os demais estão distribuídos na seguinte proporção: Centro-Oeste (14%), Sudeste (8%) e Sul (9%).

Os dois últimos períodos respondem por 90% dos assentamentos, conforme Gráfico 1. Durante o governo FHC, nota-se que, do total de assentamentos implantados, 47% localizaram-se na região Nordeste e 19% na região Norte, enquanto apenas 7% foram executados na região Sudeste do país. Este quadro não se alterou muito no governo

Lula, uma vez que esses percentuais foram de 48%, 27%, e 8%, respectivamente. Apenas como nota, registre-se que o acréscimo na região Norte pode ser explicado pela política de regularização fundiária implementada na Bacia Amazônica, especialmente pelo último governo.

**Tabela 1:** Evolução dos Projetos de Assentamento (PA) e do número de famílias assentadas em quatro períodos distintos para o Brasil e grandes regiões

Regiões/ País	Até 1984		1985 a 1994		1995 a 2002		2003 a 2010		Total	
	PA	famílias	PA	famílias	PA	famílias	PA	famílias	PA	famílias
Centro-Oeste	12	6.655	77	14.648	604	92.246	497	97.406	1.190	210.955
Norte	24	10.163	195	23.089	794	187.510	967	293.986	1.980	514.748
Nordeste	12	2.235	304	19.355	1.923	177.425	1.730	204.805	3.969	403.820
Sudeste	6	328	79	3.096	317	25.211	298	25.820	700	54.455
Sul	7	323	151	7.448	506	27.910	138	18.843	802	54.524
Total	61	19.704	806	67.636	4.144	510.302	3.630	640.860	8.641	1.238.502

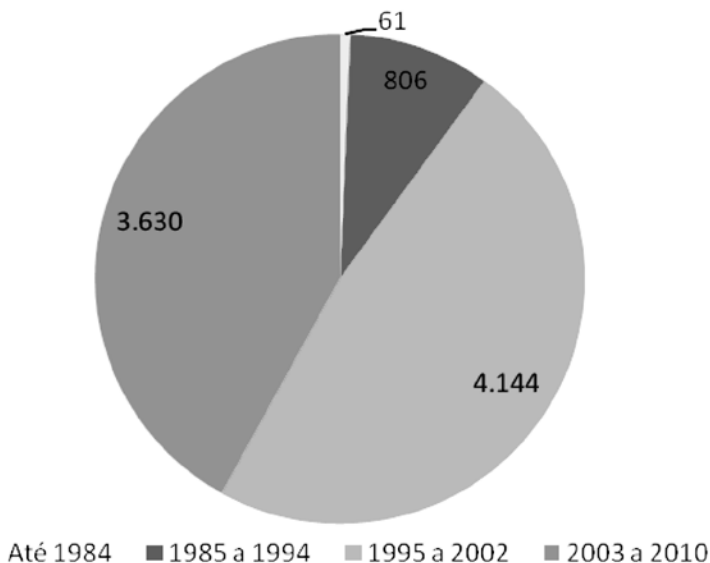
Fonte: Sipra/Inkra.

Quanto ao número de famílias assentadas historicamente, observa-se que a região Norte lidera com 42% do total de assentados. A seguir, encontra-se a região Nordeste que, mesmo mantendo a grande maioria dos PAs, respondia por apenas 33% do total de trabalhadores rurais assentados; a região Centro-Oeste respondia por 17% do total. Chama atenção o baixo número de famílias que tiveram acesso à terra nas regiões Sul e Sudeste, cada uma delas com aproximadamente 4% do total de assentados.

Essa liderança da região Norte pode ser explicada, por um lado, pela dimensão dos projetos de assentamentos, os quais normalmente são realizados em glebas mais extensas, dando possibilidade de abrigar um número maior de agricultores. Por outro lado, o próprio processo de regularização fundiária na região pode estar influenciando o número total, considerando-se que a simples regulariza-

ção da titulação da posse da terra geralmente é computada como mais um agricultor assentado.

Gráfico 1: Número de PAs criados por período histórico no Brasil



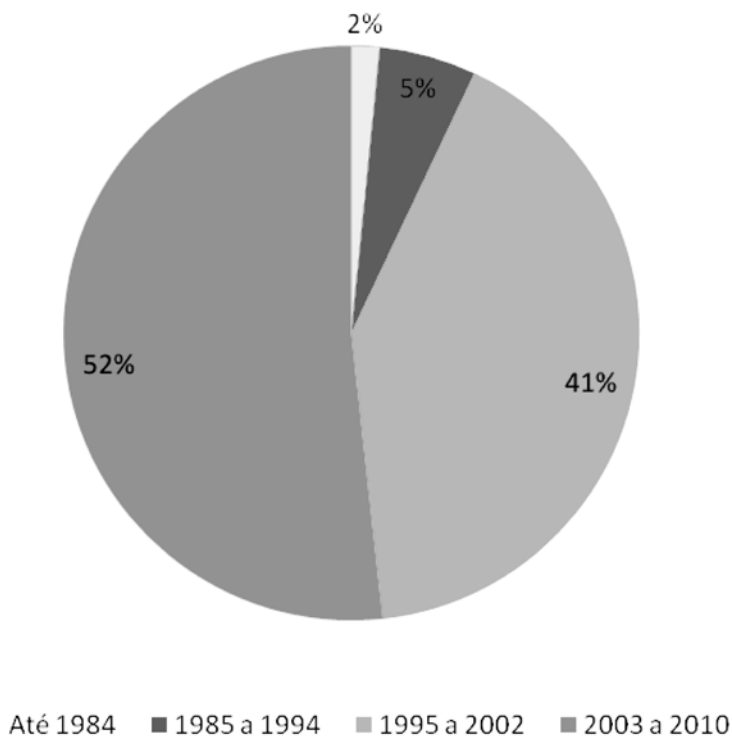
Fonte: Sipra/Inkra.

A distribuição temporal dos assentamentos dessas famílias é mostrada pelo Gráfico 2. Um primeiro aspecto que chama atenção é o fato de que, do total de famílias assentadas no Brasil até 2010, somente 5% delas tiveram acesso à terra anteriormente ao ano de 1985. Registre-se que este foi um período em que houve intenso debate sobre o papel da reforma agrária no âmbito do modelo de desenvolvimento brasileiro. Todavia, as ações governamentais se restringiram aos conhecidos programas de “colonização agrícola”, para atender aos objetivos da política de segurança nacional implementada pelos governos militares.

Outro aspecto relevante é o baixíssimo número de famílias assentadas durante os governos Sarney, Collor e

Itamar (1985-1994), quando a questão agrária brasileira voltou com força à agenda política, sobretudo em função do elevado número de assassinatos de trabalhadores rurais que lutavam pelo acesso à terra. Ressalta-se que durante o governo Sarney foi lançado o PNRA, cuja meta era assentar um milhão de famílias em cinco anos de governo. Neste caso, nota-se que, durante os primeiros 10 anos de vigência do plano, cerca de 67 mil famílias foram assentadas, o que corresponde a apenas 5% do total de trabalhadores historicamente assentados.

**Gráfico 2:** Distribuição das famílias assentadas por período histórico no Brasil



Fonte: Sipra/Incra.

Deve-se registrar ainda que a Constituição de 1988 introduziu importantes mudanças na ordem legal, como a possibilidade de desapropriação das terras para fins de reforma agrária que não cumprissem sua função social<sup>3</sup>. Além disso, também foi aprovada, no início da década de 1990, a Lei Agrária, que fixa novos parâmetros legais para a execução dos programas de reforma agrária. Mesmo com todos esses instrumentos legais à disposição, os governos desse período não destinaram a prioridade política necessária ao tema, razão que explica o baixo índice de assentamentos realizados.

O processo vigoroso de expansão dos assentamentos rurais só foi retomado no início do governo FHC em 1995. Com isso, verifica-se que, durante seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), foram assentados mais de 40% do total de agricultores. Deve-se mencionar que essa expansão esteve fortemente atrelada à luta dos trabalhadores sem-terra que se organizaram na década de 1990 e passaram a exigir ações concretas por parte das autoridades governamentais. Neste período, foi implementado um programa especial de crédito para as áreas de reforma agrária, bem como teve início o mecanismo de reordenamento fundiário via compra e venda da propriedade da terra pelos agentes de mercado.

Porém, foi durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2006 e 2007-2010) que ocorreu o maior número de assentamentos de trabalhadores rurais, representando 52% do total historicamente realizado no país. Em grande medida, esta expansão esteve atrelada ao processo de pressão exercido pelo MST sobre o governo Lula. O II PNRA, lançado no início de sua gestão (2003), foi cumprido

---

<sup>3</sup> Pela Constituição Federal de 1988, a função social da terra é cumprida quando a propriedade é produtiva, segundo os índices de produtividade estabelecidos pelo governo, e está de acordo com a legislação trabalhista e as leis ambientais em vigor.

do parcialmente ao final do mandato, o que decepcionou, de certa forma, as forças democráticas e populares engajadas na luta pela reforma agrária que haviam dado apoio político ao governo Lula.

Mas dentre as tradições da política de assentamento de agricultores realizada no Brasil até o presente momento prevalecem limitações técnicas (falta de pesquisa e assistência técnica na esfera produtiva) e financeiras (baixa disponibilidade de recursos financeiros aos assentados no momento do início de sua estruturação produtiva). Além disso, as terras disponibilizadas para programas de reforma agrária normalmente encontram-se exauridas e/ou são de baixa qualidade, o que torna o processo extremamente complexo.

É exatamente esta complexidade que desponta no processo de abandono dos assentamentos, conforme pode ser observado na Tabela 2, que mostra a diferença entre o total de famílias assentadas ao longo do tempo e o total de agricultores que permaneciam assentados em 31/12/2010. Inicialmente, observa-se que, em 2010, permaneciam assentadas 920.412 famílias, o que corresponde a uma redução de 26% do total realizado ao longo da história recente do país. Em termos absolutos, significa dizer que aproximadamente 318 mil famílias deixaram de fazer parte do montante de trabalhadores rurais beneficiados pelos programas agrários.

**Tabela 2:** Total de famílias historicamente assentadas e total de famílias existentes em assentamentos em 31 de dezembro de 2010. Brasil e Regiões

Região	Assentadas na história	Permanecem em 31/12/2010	Diferença
Centro-Oeste	210.955	137.773	73.182
Nordeste	403.820	306.928	96.892
Norte	514.748	398.899	115.849



Sudeste	54.455	40.866	13.589
Sul	54.524	35.946	18.578
TOTAL	1.238.502	920.412	318.090

Fonte: Sipra/Inkra.

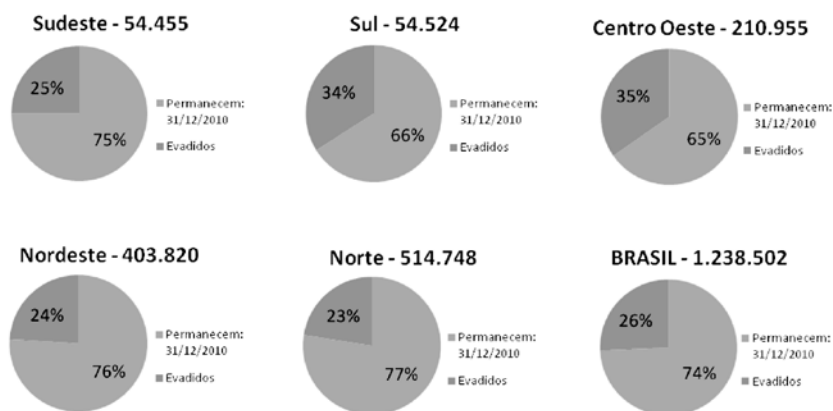
Regionalmente, esse processo se revela bastante distinto, conforme Gráfico 3. Assim, enquanto na região Norte 22,5% dos assentados historicamente não permaneciam na terra em 31/12/2010, na região Sudeste 25% não mais faziam parte do conjunto de assentados na referida região. Em termos absolutos, todavia, a primeira região contribuiu expressivamente para a diferença geral, ou seja, nada mais do que 36% do total de famílias que não permaneciam em assentamentos estavam localizados no Norte. Se agregarmos as informações da região Nordeste (30%), verifica-se que estas duas regiões respondiam por quase 70% do total de famílias assentadas que, no mês de dezembro de 2010, não estavam mais vivendo nos projetos de assentamentos. O oposto se verifica nas regiões Sul e Sudeste, uma vez que, juntas, elas respondem por apenas 10% do total de famílias que não permaneciam nos assentamentos em 31/12/2010.

A partir dessas informações é possível inferir que, no Centro-Sul do país, os projetos de assentamentos estão obtendo maior sucesso, pelo menos do ponto de vista de permanência nos PAs. Todavia, recomenda-se certa cautela em relação a essa conclusão, considerando-se que as dificuldades para se firmar como novo agricultor variam muito de região para região, bem como os instrumentos disponíveis e a própria qualidade das terras destinadas à produção agropecuária apresentam importantes diferenças regionais.

Esse processo em curso precisa ser mais bem qualificado, o que não pode ser feito apenas com base nas infor-

mações disponíveis pelo sistema Sipra/Incrá. De qualquer forma, essa base estatística permite analisar as informações dentro da temporalidade adotada, conforme mostra a Tabela 3. De maneira geral, nota-se que as mudanças mais expressivas ocorreram durante os governos FHC e Lula, razão pela qual iremos discutir esses dois períodos de forma mais detalhada.

**Gráfico 3:** Famílias que permaneciam assentadas em 31/12/2010 e percentual de evasão para o Brasil e grandes regiões



Fonte: Sipra/Incrá.

O fato geral a ser extraído dessas informações é que, depois de quase 30 anos de programas de assentamentos rurais, menos de um milhão de famílias continuavam nas terras. Esse valor é inferior ao que o I PNRA (1985-89) pretendia realizar em cinco anos. Por outro lado, é bem provável que numericamente a quantidade de pessoas que deixaram o meio rural durante as três últimas décadas seja superior ao próprio número de famílias assentadas. Esse movimento, associado à permanência de um Índice de Gini elevado, indica que não está ocorrendo nenhuma reforma da estrutura agrária do país.

**Tabela 3:** PAs e famílias assentadas no período da criação, famílias assentadas em PAs de períodos anteriores e famílias que permaneciam nos PAs em 31/12/2010 – Brasil

Indicadores	Até 1984	1985 a 1994	1995 a 2002	2003 a 2010	Total
PAs criados por período	61	806	4.144	3.630	8.641
Famílias assentadas nos PAs no período de sua criação	19.704	59.631	425.975	413.471	918.781
Famílias assentadas em PAs criados em períodos anteriores	0	8.005	84.327	227.389	319.721
Total de famílias assentadas por período	19.704	67.636	510.302	640.860	1.238.502
Famílias que permaneciam assentadas em 31/12/2010, nos assentamentos criados em cada período	44.884	108.297	404.214	363.017	920.412

Fonte: Sipra/Incrá.

Durante o governo FHC, verifica-se que foram assentadas 510.302 famílias, sendo 425.975 delas nos PAs criados no período entre 1995 e 2002, ou seja, 84% das famílias assentadas durante o governo FHC o foram em novos projetos de assentamentos de trabalhadores rurais criados durante esse governo. Além disso, do total de famílias assentadas, no período de criação dos PAs, apenas 5% delas não permaneciam nesses mesmos assentamentos em 30.12.2010.

Todavia, ao final de 2010 observou-se que, do total de famílias assentadas nos dois mandatos do governo FHC (1195-2002), apenas 404.214 permaneciam nos projetos de assentamentos. Isso significa que 106.088 famílias haviam abandonado os seus lotes alguns anos depois.

Já durante o governo Lula foram assentadas 640.860 famílias, sendo que 413.471 delas foram assentadas nos 3.630 PAs criados no período entre 2003 e 2010, ou seja, apenas

65% das famílias assentadas durante o governo Lula o foram em PAs criados durante seu governo. Em grande parte, essas informações revelam a própria política adotada naquele período, ou seja, sob o discurso da necessidade de melhorar a qualidade da reforma agrária, buscou-se reestruturar boa parte dos assentamentos já existentes. Além disso, observa-se que mais de 50 mil famílias assentadas durante o governo Lula não permaneciam nos PAs criados no período, o que correspondia a 9%, percentual quase dobrado em relação ao governo FHC.

Além disso, deve-se destacar que, do total das famílias assentadas e que em 31/12/2010 não mais estavam nos projetos de assentamentos, mais de dois terços desses abandonos ocorreram durante o governo Lula, o que de certa forma revela o fracasso até mesmo da política de “melhoria da qualidade dos assentamentos existentes”. Neste caso, a crítica do MST anteriormente citada tem toda a procedência.

Com isso, é possível afirmar que apenas o discurso de “melhorar a qualidade da reforma agrária” não foi suficiente para reter os assentados nos PAs durante a própria administração do governo Lula. As explicações para esse complexo processo precisam ser buscadas em diversos outros indicadores não presentes neste estudo, os quais esclarecem os fatores que potencializam um retrospecto bastante negativo da política agrária brasileira, sobretudo se considerarmos que há quase 30 anos se pretendia assentar um milhão de famílias e o saldo atual é inferior àquela meta.

## **Considerações finais**

Neste artigo, procurou-se sistematizar e analisar um conjunto de informações sobre o processo histórico de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais – o que

não deve ser confundido com um programa de reforma agrária – realçando as contradições presentes neste campo de intervenção das políticas públicas, em especial daquelas voltadas ao atendimento das demandas agrárias.

Por um lado, constata-se que houve uma ação efetiva do Estado, em maior ou menor grau, no sentido de atender às demandas das camadas sociais excluídas do processo agrário, através da dotação do ativo terra em todas as regiões do país. Neste sentido, foram realizados milhares de assentamentos – os conhecidos PAs – como instrumento para inserir econômica e socialmente essas novas parcelas de agricultores no mundo rural.

Assim, observa-se que ao longo das duas últimas décadas, particularmente, ocorreu uma forte expansão dos projetos de assentamentos rurais em todo o país, culminando com o assentamento de mais de um milhão de famílias de agricultores sem-terra. Todavia, a trajetória dessas ações governamentais é lenta e pouco eficaz para viabilizar a reprodução econômica e social dessas famílias a partir da estruturação de unidades produtivas viáveis e sustentáveis no tempo. Um dos indicadores dessa baixa eficiência dos programas governamentais é o elevado grau de abandono dos lotes nas diversas regiões. Por exemplo, no mês de dezembro de 2010 constatou-se que mais de 300 mil famílias assentadas desde a década de 1980 já haviam abandonado seus lotes.

Por outro lado, a trajetória histórica dessas ações governamentais tem se mostrado cada vez menos eficaz no sentido de viabilizar a reprodução social dessas famílias a partir da estruturação produtiva agrária. O resultado mais visível dessa contradição aparece no elevado número de famílias que abandonam os assentamentos logo nos primeiros anos de sua implantação.

Mesmo não sendo objeto deste estudo analisar as razões que levam a esse processo e muito menos avaliar as po-

líticas governamentais nesta esfera, registramos que são amplamente conhecidas algumas debilidades crônicas das políticas agrárias brasileiras recentes, especialmente na área de infraestrutura básica e de apoio produtivo. Essas carências nas áreas reformadas já eram visíveis no período de vigência do Proceara e se mantêm até os dias atuais. Dentre elas destacam-se as dificuldades de produção e de sua comercialização, restrições no acesso de serviços básicos, como saúde e educação, água e saneamento básico etc. (NORDER, 2004; BRUNO e DIAS, 2004) e mais recentemente restrições ao próprio crédito rural, especialmente após o fim do programa de crédito especial no início da primeira década do século XXI.

Existem ainda outras debilidades crônicas das políticas agrárias, especialmente na área de infraestrutura, que podem estar atuando no sentido de incentivar esse processo de abandono. Mesmo que o ataque a parte dessas debilidades estivesse presente no discurso oficial, sobretudo do governo Lula, quando se afirmava que as ações governamentais deveriam se concentrar mais na recuperação da qualidade dos assentamentos antigos do que na promoção de novos projetos de assentamentos de trabalhadores rurais sem-terra, os resultados dessa estratégia durante os últimos oito anos parecem não ter sido os melhores.

Em síntese, esse conjunto de informações mostra que o resultado dessas contradições da questão agrária brasileira acaba se revelando na trajetória ascendente de concentração de terras, conforme foi atestado recentemente pelo último Censo Agropecuário realizado pelo IBGE. Por meio do Índice de Gini constatou-se que o Brasil continua figurando no seletor grupo de países com as maiores taxas de concentração de terra no mundo. Enquanto isso, um número expressivo de trabalhadores rurais sem-terra continua acampado à beira de estradas lutando por um pedaço de chão. As origens desse processo extremamente

contraditório podem ser entendidas, segundo Caio Prado Junior, a partir da própria colonização do país.

## **Referências bibliográficas**

- BRASIL. Secretaria da Fazenda (SF). Secretaria de Política Econômica (SPE). Anuário estatístico: crédito bancário (entre 1995 e 2011). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/spe>. Consultado em 08/08/2011.
- BRUNO, Regina Angela Landim; DIAS, Marcelo Miná. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Relatório de consultoria. Rio de Janeiro, 2004.
- CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. Quem produz o que no campo: quanto e onde. Brasília, CNA, 2004 (*Coletânea Estudos Gleba*, 34).
- DIAS, Marcelo Miná. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATES”. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 21, n. 3, set./dez. 2004, pp. 499-543.
- GADELHA, R.M.F. O problema agrário no Brasil: evolução e atualidade. *Pesquisa & debate*, v. 8, n. 1, 1997, pp. 87-125.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1996.
- HOFFMANN, R. *A estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do INCRA: 1967-1998*. Campinas (SP), convênio INCRA/UNICAMP, 38p. (mono), 1998.
- INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília: MDA/INCRA, 2000.
- JÚLIO, Jorge Eduardo; PEREIRA, Leonam Bueno; PETTI, Regina. *Dinâmicas regionais e questão agrária no estado de São Paulo*. São Paulo: INCRA, 2006.
- KAGEYAMA, Angela; BERGAMASCO, Sonia M. P. P.; OLIVEIRA, Julieta A. de. Caracterização dos estabelecimentos de assentados no Censo Agropecuário de 2006. *Retratos de Assentamentos*. Araraquara: Nupedor/UNIARA, n. 13, 2010, pp. 31-74.

- MANZANO, B. *A ocupação como forma de acesso à terra*. São Paulo: UNESP, 2001, (mono), 20p.
- MDA. Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário de 2006. Publicação disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/publicacoes/>. Acessado em 11/08/2011.
- MEDEIROS, L. *Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões*. Rio de Janeiro: RIAD (Cadernos Temáticos), n. 1, 1994, 65p.
- NAVARRO, Z. O Brasil precisa da reforma agrária? *In: Muito Mais*, jan. 2002.
- NORDER, Antonio Cabello. *Políticas de Assentamento e Localidade: os desafios da reconstituição do trabalho rural no Brasil*. Universidade de Wageningen, 2004.
- SANTANA, André Albuquerque; BORÇA JÚNIOR, Gilberto Rodrigues; ARAÚJO, Pedro Quaresma de. Mercado de crédito no Brasil: Evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). *Revista do BNDES*, v. 1, n. 1, Rio de Janeiro, junho de 2009.
- SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. *In: FRANÇA, Caio Galvão de; SPAROVEK, Gerd (org.). Assentamentos em debate*. Brasília: NEAD, 2005.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR. Banco de dados de diversos anos. [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br). Acessado em fevereiro e março de 2011.
- STÉDILE, J. P. (org.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.
- TEIXEIRA, G. *A realidade das metas e o fracasso da estratégia política da reforma agrária do Governo FHC*. Brasília, 2002 (mono), 21p.
- TEÓFILO, Edson et al. *Políticas e instrumentos para fomentar os mercados de terras: lições aprendidas*. Fortaleza, CE: BID, 2002.
- WANDERLEY, M. de Nazereth Baudel. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MATTEI, Lauro Francisco. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 301-325, ISSN 1413-0580.



**Resumo:** (*A reforma agrária brasileira: Evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país*). O artigo discute a reforma agrária no Brasil desde a década de 1980, realçando as contradições envolvidas neste processo. Inicialmente, faz-se uma breve síntese das políticas adotadas pelos diferentes governos entre 1975 e 2010. Em seguida, são analisadas diversas informações relativas à quantidade total de famílias assentadas no país, bem como à quantidade de assentados em cada período específico. A principal conclusão do estudo é que a política agrária brasileira, além de assentar pouca gente em um período tão longo, não tem provocado alterações importantes no processo de concentração de terras no Brasil, uma vez que o Índice de Gini ainda continua bastante elevado.

**Palavras-chave:** Brasil, reforma agrária, assentamentos rurais.

**Abstract:** (*The Brazilian agrarian reform: evolution of total of families settled in the redemocratization time*). This article discusses the land reform in Brazil since the 1980's and highlights the main contradictions involved in this process. In the beginning we do a brief summary of the agrarian policies implemented by the governments from 1985 to 2010. After then are analyzed several information about the total quantity of families that were settled in all rural areas the country, as well as the total quantity of families settled by each govern period. The main conclusion of the research is that Brazilian Agrarian Policy, beyond to establish a low number of people in this long period of time, didn't cause important changes in the land concentration process as you can see by the Gini Index, which one is still very high.

**Key words:** Brazil, land reform, rural settle.