



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL ENTRE 1985-2024

Givago Almeida de Oliveira ¹
Davi José Bungenstab ²

Resumo: As ações conjuntas de reforma agrária e de agricultura familiar favorecem a produção agrícola sustentável e o acesso à terra, tornando-se importantes elementos para a segurança alimentar. De 1985 a 2024, as desapropriações para novos assentamentos e a inclusão produtiva não sofreram alterações consistentes, apesar do elevado aumento de famílias assentadas entre 1995 a 2010. Nesse sentido, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, propiciou o crédito rural específico aos agricultores familiares, e posteriormente, incluiu os assentados da reforma agrária na produção agrícola familiar. Assim, o objetivo deste artigo foi analisar as políticas públicas de reforma agrária no âmbito da agricultura familiar no Brasil. Utilizou-se uma abordagem qualitativa, através de revisão bibliográfica, para análise das políticas públicas. De forma geral, as políticas públicas de reforma agrária diferem em cada ciclo governamental, e não houve resultados totalmente satisfatórios, mas a associação com a agricultura familiar trouxe avanços na mitigação da insegurança alimentar no Brasil, demonstrando a necessidade de maior investimento em políticas agrárias e em inclusão produtiva agrícola para as famílias assentadas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Reforma Agrária; Agricultura Familiar.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas relativas à reforma agrária visam a redistribuição de terras improdutivas para famílias assentadas nas áreas rurais brasileiras com intuito de desenvolvimento da agricultura familiar (Ferro, 2019, p. 189), em uma ação que combina a produtividade de alimentos e a inclusão social (Brasil, 2003, p. 8).

Porém, a efetiva divisão de terras para inserção socioeconômica dos produtores depende da adequação de políticas agrárias de amparo e de orientação às atividades rurais com vistas à produtividade (Schmitz; Bittencourt, 2014).

Desse modo, Fernandes (2008, p. 37) destaca a implantação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) no primeiro governo da nova república, de Sarney em 1985, após o fim da ditadura militar e início da redemocratização no Brasil. Porém, Silva (2014, p. 22) salienta que o texto do plano foi muito modificado e os resultados foram pouco efetivos.

¹ Mestrando em Agronegócio pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Orcid: 0000-0002-8250-3669. E-mail: givago.1980@hotmail.com

² Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Humboldt de Berlim - HUB (2004). Orcid: 0000-0002-5287-6149. E-mail: davi.bungenstab@embrapa.br



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

Sendo assim, a política agrária de Sarney assentou apenas 89.950 famílias de trabalhadores rurais entre 1985 e 1989 (Brasil, 2006, p. 219), e os assentados eram atendidos pelo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) (Rezende, 1999, p. 1).

A partir de 1988, os trabalhadores rurais obtiveram grande espaço na agenda governamental, e em 1994, passaram a serem atendidos pelo Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), pois eram os agricultores familiares à época (Schneider; Cazella; Mattei, 2021). Nesse período, os mandatos de Collor e Itamar, entre 1990 a 1994, implementaram programas de arrendamento rural, e atingiram menos de 10% das metas de assentamentos previstas para o período (Mattei, 2012, p. 305).

Entre 1995 a 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) apresentou expansão de famílias assentadas, mas sem uma estruturação para geração de renda no campo (Girardi; Fernandes, 2008); e instituiu-se o PRONAF, em 1995 como uma linha de crédito, e em 1996, tornou-se política governamental (Silva, 1999, p. 5). Na sequência, de 1999 a 2002, ocorreu queda no número de assentamentos, com a política agrária voltada ao mercado internacional e sem a priorização do enfrentamento à insegurança alimentar (Girardi; Fernandes, 2008).

A gestão de Lula, de 2003 a 2010, avançou na assistência técnica aos assentados da reforma agrária e na questão da segurança alimentar, mas priorizou o agronegócio exportador em relação à agricultura familiar, causando descontentamento de movimentos agrários (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020).

No ciclo de Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, houve limitação da política de redistribuição de terras e ampliação dos recursos para a produção agrícola exportadora, em que agronegócio teve repasses muito acima da agricultura familiar (Campos, 2021, p. 260).

Nos anos de 2016 a 2018, a política agrária de Temer comprometeu o funcionamento de programas de desenvolvimento de assentamentos e de dinamização da agricultura familiar ao reduzir drasticamente as verbas dessas ações (Campos, 2023, p. 51).

No governo Bolsonaro, as políticas públicas de acesso à terra e de segurança alimentar permaneceram praticamente estagnadas entre 2019 e 2022, e através do Plano Brasil Sem Fome, criado em 2023 no terceiro mandato de Lula, adotou-se a estratégia de retomada do PNRA (Brasil, 2023, p. 32).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

Assim, torna-se relevante a análise das características históricas e da atuação conjunta da reforma agrária e da agricultura familiar, expondo as suas deficiências e a necessidade de investimento em estratégias integrativas para a segurança alimentar, pois a falta de políticas públicas eficazes de acesso à terra gera desigualdades e exclusões no meio rural, afetando diretamente a capacidade do país de garantir uma alimentação adequada à sua população.

Diante do exposto, o objetivo geral do estudo foi analisar as políticas públicas de reforma agrária no âmbito da agricultura familiar no Brasil. Especificamente, busca-se descrever a trajetória das políticas de reforma agrária e de agricultura familiar no Brasil entre 1985 e 2024; e relacionar as políticas públicas de reforma agrária e de agricultura familiar.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, de natureza básica e de objetivo exploratório. Trata-se de um estudo bibliográfico, que enfocou o período de 1985, ano de instituição da Nova República e de implantação do I PNRA, a 2024, no qual, abrange os programas de reforma agrária e de agricultura familiar no âmbito do Plano Brasil Sem Fome.

O recorte temporal envolve as principais estratégias e políticas públicas referentes à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil, sendo que as informações obtidas para análise foram compiladas em ordem cronológica, mas não houve delimitação de tempo na busca e seleção de publicações científicas.

Os dados quantitativos descritos referentes ao número de novas famílias assentadas e às metas de assentamentos rurais foram extraídos na literatura específica sobre a estratégia de cada ciclo governamental.

As técnicas de análise compreendem a revisão bibliográfica, com opiniões e discussões de diferentes autores sobre a temática que aborda a reforma agrária e a agricultura familiar, por meio da inclusão de novas famílias assentadas em políticas públicas de financiamento para produção agrícola familiar.

DESENVOLVIMENTO

No ano de 1985, Tancredo Neves faleceu em abril sem assumir a Nova República do Brasil, mas definiu projetos prioritários, como a elaboração do I PNRA, aprovado em outubro pelo sucessor José Sarney (Oliveira, 2007, p. 126), no qual, ocorreram articulações voltadas aos



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

interesses dos proprietários de terras e contrárias à reforma agrária, que desvirtuaram a proposta original do plano para facilitar a distribuição de terras (Brasil, 2006, p. 83).

A meta do plano era o assentamento de 1,400 milhões de famílias em uma área de mais de 43 milhões de hectares no Brasil entre 1985 e 1989, porém, assentaram-se apenas 89.950 famílias em uma área desapropriada de 4,8 milhões de hectares (Oliveira, 2007, p. 126-129). Os assentados eram atendidos pelo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), criado em 1985, com o objetivo de aumento da produção agrícola, viabilização de investimento e inserção no mercado através de titulação definitiva de terra (Rezende, 1999, p. 1).

O governo seguinte, de Collor, não elaborou políticas de reforma agrária, e manteve o foco na regularização de processos fundiários pendentes dos períodos anteriores (Mattei, 2012, p. 304). As metas de assentamento eram de 500 mil famílias entre 1990 e 1994, e ao final do mandato encerrado por cassação e renúncia em 1992, foram assentadas menos de 30 mil famílias (Oliveira, 2007, p. 130).

Deste modo, Itamar Franco assumiu o mandato até 1994, implantando um programa emergencial de reforma agrária, que atendeu apenas 23 mil famílias entre os 80 mil assentamentos previstos (Mattei, 2012, p. 305). No entanto, houveram avanços com a aprovação da Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629); e da Lei do Rito Sumário nas Desapropriações Agrárias (Lei Complementar nº 76), aprovadas em 1993 (Fernandes, 2008, p. 71).

Ressalta-se que nessa época, o PROCERA disponibilizava o crédito para a reforma agrária, e não havia linhas de crédito específicas para os agricultores familiares. Conforme Schneider, Cazella e Mattei (2021), os agricultores familiares eram considerados pequenos produtores pelo Ministério da Agricultura e disputavam a concessão de crédito rural com grandes proprietários de terra, até 1994, quando foi criado o PROVAP, que era uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais, e mesmo com resultados pífios no aporte de recursos aos agricultores, tornou-se o precursor do PRONAF.

Entre 1995 e 2002, o governo de FHC definiu que os objetivos da reforma agrária seriam o aumento da produção agrícola e a rentabilidade nas áreas rurais, através da desapropriação de terras, e ampliação dos programas de assistência técnica e de infraestrutura rural (Mattei, 2012, p. 305).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

No primeiro mandato, de 1995 a 1998, assentaram-se praticamente 288 mil famílias (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020), ficando acima da meta estipulada de 280 mil famílias assentadas em quatro anos, e sem que houvesse a elaboração de um PNRA (Oliveira, 2007, p. 130). A política agrária baseava-se na suposição de que o Brasil já não era um país agrícola e a agricultura familiar detinha técnicas agrícolas atrasadas, de baixa produtividade, e representava uma modalidade de economia destituída de empreendedorismo (Martins, 2003, p. 144).

Mesmo diante dessa suposição, o governo lançou o PRONAF em 1995 (Silva, 1999, p. 5), que foi homologado em 1996, tornando-se a primeira política pública destinada aos agricultores familiares, e sendo a mais importante, pois viabiliza a melhoria da infraestrutura rural e da produção, com estímulo de acesso aos novos padrões de tecnologia e aos mercados de insumos e de produtos (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

Em 1998, extinguiu-se o PROCERA, que era a estratégia principal até então (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020), e oferecia financiamento aos assentados da reforma agrária, e estes, integram-se ao PRONAF em 1999, em uma ação para facilitar a concessão de crédito rural e aumentar a produtividade e a renda das famílias (Diniz Filho; Zafalon, 2011).

A integração gradativa dos assentados da reforma agrária aos critérios de concessão de crédito para agricultores familiares ocorreu no segundo mandato de FHC, e pode ser expressada da seguinte forma:

A reforma agrária finalmente encontrou o seu sujeito, a agricultura familiar, e o país encontrou a sua missão agrária como gestor do território, no qual, promoveria a redistribuição da terra concentrada e regular para assegurar o direito de propriedade aos modelos de agronegócio e de agricultura familiar (Martins, 2003, p. 175).

Diferentemente do mandato anterior, não foram estabelecidas metas de novos assentamentos entre 1999 a 2002 (Mattei (2012, p. 306) e mesmo sem a estipulação por parte do governo, assentaram-se 252,7 mil famílias (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020).

Desse modo, o ciclo de FHC apresentou expansão de famílias assentadas; inserção de assentados no mercado; priorização do desenvolvimento produtivo; e o crédito rural privilegiou os grandes proprietários de terra, gerando tensões com os movimentos agrários (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

O governo de Lula iniciou em 2003 e incluiu a reforma agrária no Programa Fome Zero, lançando o II PNRA, com metas para assentamento de 400 mil novas famílias entre 2003 a 2006 (Silva, 2014, p. 44). Ao final do primeiro mandato constava 381,4 mil famílias assentadas, mas, ocorreu uma queda expressiva para 232,7 mil assentados na segunda gestão, de 2007 a 2010 (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020).

Quanto à estratégia governamental, o II PNRA visava o aumento da produção agrícola familiar através dos assentados da reforma agrária, viabilizando o combate à insegurança alimentar e à pobreza rural (Brasil, 2003, p. 10).

Em 2003, instituiu-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com o intuito da compra pela administração pública de produtos de agricultores familiares, inclusive dos assentados da reforma agrária, enquadrados nos requisitos no PRONAF. Assim como o PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atrelou-se ao PRONAF, em 2009, ao ficar estabelecido que no mínimo 30% da merenda escolar deve ser comprada de agricultores familiares e, principalmente, de assentados da reforma agrária (Filipak; Aleixo, 2014).

Neste ciclo, o PRONAF visava o apoio técnico-financeiro com enfoque no desenvolvimento sustentável e na otimização da capacidade produtiva para gerar emprego e renda aos agricultores familiares nas áreas rurais (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

De modo geral, a política agrária de Lula, elevou inicialmente, os valores destinados às novas desapropriações, e em seguida, aplicou quedas constantes nos recursos, sendo uma intervenção estatal pouco comprometida com a desconcentração fundiária; enquanto que a agricultura familiar teve ampliação nos repasses, e vale destacar que o PRONAF, PNAE e PAA apoiaram a pequena produção, a segurança alimentar e o combate à pobreza (Campos, 2021, p. 256-257).

Em seguida, o ciclo de Dilma Rousseff, de 2011 a agosto de 2016, apresentou um total de 133,7 mil novas famílias assentadas, mas sem uma proposta de reforma agrária. O grande agronegócio teve a maior abrangência dos recursos em relação à agricultura familiar (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020). Sendo assim, continuou a subordinação do agricultor familiar à agricultura empresarial, mesmo com a execução de relevantes programas destinados à produção agrícola e aos assentados rurais, no qual, destacavam-se o PRONAF, o PAA e o PNAE (Campos, 2021, p. 242).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

No governo posterior, de Temer, de setembro de 2016 até o final de 2018, registraram-se pouco mais de 10 mil novas famílias assentadas (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020), demonstrando que o foco era a emissão de títulos de posse, no qual, os assentados saíam prejudicados por deixarem de acessar o financiamento do PRONAF com juros baixos, pois, ao ser titulado, passariam ao crédito com juros mais altos. Houve redução de 64% na verba para políticas de assentamentos e de 86% na assistência técnica e extensão rural em 2017, ocasionando o desmantelamento nas ações de reforma agrária (Campos, 2023, p. 51).

O ciclo de Bolsonaro, iniciado em 2019, continuou minimizando a política agrária e as ações de órgãos atrelados. As medidas mantinham a redução das desapropriações e da redistribuição de terras, e eram alinhadas aos interesses dos grandes latifundiários brasileiros (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020). Entretanto, o PNAE, vinculado à agricultura familiar, manteve-se operando sem restrições em relação às outras ações (Recine *et al.*, 2020).

Extinguiram-se inúmeros programas de suporte à reforma agrária (Brasil, 2020); e permaneceram somente o PRONAF, PNCF e PNAE. Além disso, houve a substituição do PAA pelo Programa Alimenta Brasil (PAB) em 2021, ocasionando a exclusão de estratégias voltadas à sustentabilidade da produção agrícola familiar, à segurança alimentar, e ao incentivo à alimentação saudável (Perin *et al.*, 2023).

No entanto, o PAB tinha a finalidade de incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão econômica e social com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, à industrialização e à geração de renda (Brasil, 2021).

Basicamente, o desmonte de políticas agrárias de Bolsonaro favoreceu o mercado de terras e enfraqueceu a agricultura familiar e os assentamentos rurais, propiciando avanço da insegurança alimentar e significativos problemas na oferta interna de produtos (Campos, 2023, p. 57).

Na sequência, o governo Lula III, iniciado em 2023, incluiu a retomada do PNRA como estratégia no Plano Brasil Sem Fome, que estabelecia ações de comercialização e acesso a mercados para agricultores familiares e assentados da reforma agrária com intuito de dinamizar os circuitos de produção, distribuição e consumo de alimentos (Brasil, 2023, p. 30-31).

Em 2023, o PAA retornou compondo-se das finalidades excluídas pelo extinto PAB, que incluíam o estímulo à produção orgânica e agroecológica, e o incentivo ao consumo de alimentos produzidos localmente (Perin *et al.*, 2023), e no ano seguinte, foi criado o Programa



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

Terra da Gente, dispondo sobre a aquisição e a disponibilização de terras para a reforma agrária, inclusão produtiva e aumento da produção de alimentos (Brasil, 2024).

No primeiro ano do governo Lula III foram assentadas 50.592 famílias, de acordo com dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), porém, somente em 2024 com o Programa Terra da Gente, estipulou-se a meta de 295 mil assentamentos até 2026.

O Programa Terra da Gente foi criado em abril de 2024 para atender aos beneficiários da reforma agrária, dispondo sobre as alternativas legais para aquisição e disponibilização de terras, com intuito de promover a inclusão produtiva e o aumento da produção de alimentos (Brasil, 2024).

Dessa forma, Campos (2025) expõe que a reforma agrária da gestão em curso de Lula abrange a política de emprego e a agricultura familiar como estratégia de segurança alimentar por meio da produção agropecuária de desenvolvimento econômico e da sustentabilidade.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Entre 1985 até 2024, houveram oito presidentes diferentes no Brasil, sendo que se repetiram alguns mandatos. A associação entre agricultura familiar e a reforma agrária para enfrentamento da insegurança alimentar enfatizou-se a partir de 1999 com a extinção do PROCERA e a incorporação gradativa dos beneficiários da reforma agrária nas linhas de crédito rural do PRONAF.

O governo Sarney lançou o I PNRA em 1985 com foco no combate aos conflitos por terra no campo, através de desapropriações de áreas rurais que não cumpriam sua função social, mas houve mudanças no plano para se adequar aos interesses das organizações patronais agrícolas brasileiras.

Então, os resultados desse governo foram pouco efetivos, postergando a reforma agrária, e sem apresentar ações de enfrentamento da insegurança alimentar através da prática da agricultura familiar.

No governo Collor, de 1990 a 1992, não houve avanços na legislação e nem implantação de programas específicos para a reforma agrária e a agricultura familiar.

O governo Itamar Franco ficou distante das metas de assentamentos previstas ao final de 1994, mas aprovou a Lei da Reforma Agrária e a Lei do Rito Sumário.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

Entre 1995 e 2002, o governo FHC promoveu a redistribuição da terra aos assentados com a finalidade de expansão do agronegócio e apoio à agricultura familiar. Apesar do grande número de assentamentos na questão agrária, não houve políticas efusivas de combate à insegurança alimentar.

Ressalta-se que a partir de 1999, o PRONAF passou a atender aos agricultores familiares assentados da reforma agrária com linhas de crédito específicas (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

Entre 2003 e 2010, houve uma centralidade do governo Lula no enfrentamento à insegurança alimentar com apoio da agricultura familiar. A agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária foram fortalecidos com a expansão do PRONAF, criação do II PNRA e das políticas públicas de comercialização e com a melhoria da qualidade dos assentamentos, por meio de programas de assistência técnica e rural.

O II PNRA englobou a questão do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade para análise das áreas de desapropriação e para efeito da implantação de assentamentos (Brasil, 2015, p. 49). Por conseguinte, Mattei (2012, p. 307), indica que o governo Lula investiu principalmente na qualidade produtiva e na infraestrutura dos assentamentos rurais existentes, em detrimento de novas desapropriações, e ainda assim, obteve grande número de novas famílias assentadas.

Quanto aos programas relacionados à agricultura familiar, Campos (2021, p. 257) destaca o PRONAF, o PNAE e o PAA, sendo este último criado neste mandato, com intuito de garantir mercado à pequena produção e colaborar com a segurança alimentar.

A gestão de Dilma Rousseff, entre 2011 a 2016, concentrou-se na assistência técnica aos assentamentos existentes, limitando a desapropriação de terras para novos assentamentos. O foco era a ampliação da pequena e média produção agrícola, assim como a expansão agropecuária voltada à exportação. Entretanto, a alta produtividade agrícola contribuiu para as políticas públicas de acesso à alimentação saudável, favorecendo o contexto de segurança alimentar, mas, enfraquecendo a questão agrária.

Neste ciclo, não houve proposta da reforma agrária, e os recursos do crédito agrícola foram direcionados com maior abrangência para o grande agronegócio em relação à agricultura familiar, proporcionando a diminuição de assentados (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

O mandato de Temer manteve todos os programas da gestão anterior que eram relacionados à reforma agrária e à agricultura familiar, mas, aplicou reduções nas verbas para assentamentos de novas famílias e para a assistência técnica dos assentamentos rurais existentes.

Posteriormente, Bolsonaro assumiu e extinguiu programas, continuando com a redução de orçamentos e enfraquecendo as ações de reforma agrária e de segurança alimentar, com exceção do PNAE, que estabelece vínculo com a agricultura familiar (Recine *et al.*, 2020).

O governo Lula III incluiu a retomada da reforma agrária no Plano Brasil Sem Fome como estratégia de enfrentamento da insegurança alimentar, vinculando as ações de assentamentos da reforma agrária ao fortalecimento da agricultura familiar.

A estratégia do Plano Brasil Sem Fome inclui o acesso dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária em feiras e eventos comerciais, visando o abastecimento, distribuição, processamento e comercialização de alimentos (Brasil, 2023, p. 31).

De maneira geral, este estudo apresentou os principais programas relacionados à questão agrária e à agricultura familiar, com destaque para o PRONAF, PAA e PNAE. A associação da reforma agrária e da agricultura familiar proporciona o aumento do número de famílias que se tornam pequenas produtoras ao obterem o acesso à terra, e essa produção diversificada das pequenas propriedades rurais propicia um abastecimento constante de alimentos saudáveis e nutritivos, servindo de apoio para a segurança alimentar e nutricional.

Nesse aspecto, Hoffmann (2014, p. 417) expõem que a agricultura familiar é a principal fornecedora de alimentos para a população brasileira, e toda a sua produção corresponde a menos de 25% do total de despesas da família brasileira com gêneros alimentícios.

Assim, a pesquisa demonstrou componentes das ações conjuntas entre a reforma agrária e a agricultura familiar para o favorecimento da produção agrícola, redução das desigualdades no campo e promoção da segurança alimentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou as políticas públicas de reforma agrária no âmbito da agricultura familiar entre 1985 a 2024, descrevendo a trajetória e estabelecendo uma conexão com a segurança alimentar e o desenvolvimento rural por meio da produção agrícola.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

De 1985 a 1994, o PROCERA atendia os assentados da reforma agrária para oferta de crédito rural, e os agricultores familiares eram denominados pequenos produtores. Nesse período, ainda não havia o vínculo entre a reforma agrária e a agricultura familiar, tanto que o PROVAP, criado em 1994, seria precursor do PRONAF e destinava-se aos pequenos produtores.

Apesar da criação do PRONAF em 1995, o vínculo com os assentados da reforma agrária fica estabelecido somente em 1998, quando extingue-se o PROCERA, e ocorre a integração gradativa durante o ano de 1999. Desde então, o PRONAF presta o atendimento aos agricultores familiares assentados da reforma agrária com linhas de crédito específicas.

Quanto às políticas de reforma agrária, o I PNRA, no governo Sarney, contou com apenas 89.950 famílias assentadas, e a meta era de 1,400 milhões de famílias. Sendo assim, não teve êxito, até porque, foi reformulado e alterou a proposta inicial para privilegiar os proprietários de terra.

O ciclo de Collor (1990-1992) não elaborou plano de reforma agrária e assentou 30 mil entre as 500 mil famílias previstas, e Itamar Franco (1993-1994) implantou um plano emergencial, mas assentou 23 mil famílias das 80 mil estipuladas.

A gestão de FHC, de 1995 a 2002, elevou o número de assentados da reforma agrária para 540,7 mil famílias, mas não enfatizou a segurança alimentar, apesar da criação do PRONAF, que incentiva a produção de alimentos saudáveis.

Na sequência, o ciclo de Lula, de 2003 a 2010, assentou aproximadamente 614 mil famílias, dedicando atenção à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável, através do II PNRA e da estratégia Fome Zero, mas priorizou o agronegócio em detrimento da agricultura familiar.

A governo de Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, manteve a priorização do agronegócio em relação à agricultura familiar, e sem uma estratégia de reforma agrária, ocorreu a diminuição nos assentamentos rurais com um total de 133,7 mil novas famílias assentadas.

Os mandatos de Temer, de 2016 a 2018, e Bolsonaro, de 2019 a 2022, não apresentaram planos de reforma agrária e tiveram as duas menores quantidades de novos assentados entre os governantes pesquisados, além de promover cortes orçamentários que enfraqueceram as políticas públicas agrárias.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

A gestão de Lula está em curso, propondo a retomada da reforma agrária, vinculando-a com a agricultura familiar como estratégia para segurança alimentar por meio da produção sustentável.

Então, de forma geral, as políticas públicas de reforma agrária diferem em cada ciclo governamental, e não houve resultados totalmente satisfatórios, mas a associação com a agricultura familiar propiciou avanços importantes na mitigação da insegurança alimentar e na prática da sustentabilidade no Brasil, demonstrando a necessidade de maior investimento em políticas agrárias e em inclusão produtiva agrícola para as famílias assentadas.

Quanto à perspectiva para estudos futuros, recomenda-se a ampliação da investigação por meio de metodologias mistas, integrando análises quantitativas com dados primários coletados em campo, como entrevistas com assentados e representantes de movimentos sociais. Pode-se delimitar o estudo em nível regional e explorar os impactos das políticas públicas em indicadores específicos de segurança alimentar, renda e acesso a crédito, visando a contribuição para estratégias de reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024. Institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 abr. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11995.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Brasília: MDA, 2003. 39 p. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. MARQUES, A. *et al.* (org.). **Memória Incra 35 anos**. Brasília: MDA/INCRA, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acervo-nucleo-de-estudos-agrarios/nead-especial-1/17-memoria-incra-35-anos.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Na luta pela Reforma Agrária: Incra 45 anos**. 1.ed. Brasília: MDA/INCRA, 2015. 129 p. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/incra-45-anos.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Fome**. Brasília: MDS, 2023. 45 p. Disponível em:



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Brasil_sem_Fome/Plano/Brasil_SemFome.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Secretaria Geral. Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 fev. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10252.htm. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria Geral. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

CAMPOS, M. P. A política agrária na reconstrução democrática brasileira. **Caderno CRH**, Salvador, v. 38, p. 1-16, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v38i0.58374>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CAMPOS, M. P. Conciliação, disputa e residualidade: a reforma agrária no Brasil durante os governos do PT. **História Agrária**, v. 84, p. 239-268, ago. 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8011478.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

CAMPOS, M. P. Política agrária e desdemocratização nos governos Temer e Bolsonaro. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 13, n. 31, p. 40-62, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/10780/10672>. Acesso em: 6 set. 2025.

CATTELAN, R.; MORAES, M. L.; ROSSONI, R. A. A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995 - 2019). **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 23, n. 55, p. 138-164, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/6907/5802>. Acesso em: 1 set. 2025.

DINIZ FILHO, L. L.; ZAFALON, R. O PRONAF como política de apoio aos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 8, p. 69-79, ago./dez. 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/anpege/article/download/6528/3518/19561>. Acesso em: 2 set. 2025.

FERNANDES, B. M. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (Orgs). **Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA. São Paulo: Uniara [co-editor], p. 53-87, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acervo-nucleo-de-estudos-agrarios/nead->



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

especial-1/20-reforma-agraria-e-desenvolvimento-2013-desafios-e-rumos-da-politica-de-assentamentos-rurais.pdf/@@download/file. Acesso em: 6 set. 2025.

FERRO, E. H. M. P. L. A sustentabilidade dos projetos de assentamento de reforma agrária. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 5, n. 2, p. 187-206, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9722/7376>. Acesso em: 5 set. 2025.

FILIPAK, A.; ALEIXO, S. S. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e as relações com grupos étnicos e identitários no campo: negociações e conflitos na formação de sistemas agroalimentares locais. **Unesp**, Marília, p. 1-22, nov. 2014. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2014/jornadadeestudosagrarios/filipak_alexandra.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a Reforma Agrária conservadora. **Agrária (São Paulo Online)**, n. 8, p. 73-98, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/157/157>. Acesso em: 4 set. 2025.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 417-421, 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386/1376>. Acesso em: 6 set. 2025.

MARTINS, J. S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Tempo Social**, São Paulo, p. 141-175, nov. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/38HFFkDhvV7Dqtd4xkmjjm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2025.

MATTEI, L. F. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 301-325, 2012. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/356/352>. Acesso em: 6 set. 2025.

OLIVEIRA, A. U. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. **FFLCH**, São Paulo, 2007, p. 1-184. Disponível em: https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/modo_capitalista.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

PASSINI, J. J.; SCHNEIDER, M. B. Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural no Brasil: FHC e Lula. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, p. 3-20, 2020. Disponível em: <https://redepp.ufv.br/REDEPP/article/download/85/35/310>. Acesso em: 3 set. 2025.

PERIN, G. *et al.* A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. In: **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e**



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

segurança alimentar e nutricional no Brasil. SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, S. P. (Org). Brasília: Ipea, out. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14539/1/Vinte-anos_Cap09_A_Evolucao_Programa_Aquisicao.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

RECINE, E. *et al.* Reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o enfrentamento da Covid-19 no Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 33, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>. Acesso em: 2 set. 2025.

REZENDE, G. C. **Programa de crédito especial para reforma agrária (PROCERA): institucionalidade, subsídio e eficácia**. Ipea, Rio de Janeiro, maio 1999. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0648.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

SCHMITZ, A. P.; BITTENCOURT, M. V. L. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 577-609, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642127/9618>. Acesso em: 3 set. 2025.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 12-41, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5656>. Acesso em: 4 set. 2025.

SILVA, E. R. A. **Texto para discussão 664: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998**. Brasília: Ipea, ago. 1999. 46 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/b0536651-e4fa-409f-ab92-7bd4befd2f96/download>. Acesso em: 6 set. 2025.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.