

QUANTO REFORMADORA É A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS?

Eduardo Paulon Girardi

epgirardi@yahoo.com.br

Doutor em Geografia pela UNESP de Presidente Prudente
Pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária

As considerações apresentadas neste artigo fazem parte do Atlas da Questão Agrária Brasileira que está disponível em www.fct.unesp.br/nera/atlas. O tema central que discutimos aqui é o potencial reformador da política de assentamentos rurais desenvolvida no Brasil pelos diversos governos sob o título de reforma agrária. A análise completa do tema pode ser lida no endereço indicado acima.

No Brasil, desde 1988 foram realizadas mais de sete mil ocupações de terra, das quais participaram cerca de um milhão¹ de famílias cujos lares foram (ou ainda são), por vários anos, os barracos de lona dos acampamentos. Em resposta, os governos criaram desde então 7.230 assentamentos rurais, cuja área total de 57,3 milhões de hectares comporta cerca de 900 mil famílias. Poderíamos então concluir que restariam apenas cerca de 100 mil famílias para serem assentadas e a reforma agrária estaria concluída? A resposta positiva à qual conduz a matemática da *reforma agrária conservadora* é facilmente derrubada pela análise geográfica. O aspecto geográfico (aqui como referência ao localizacional) da política de assentamentos não constitui uma resposta local às demandas/denúncias dos movimentos socioterritoriais. A geografia da política de assentamentos rurais é um dos elementos que denunciam seu caráter conservador.

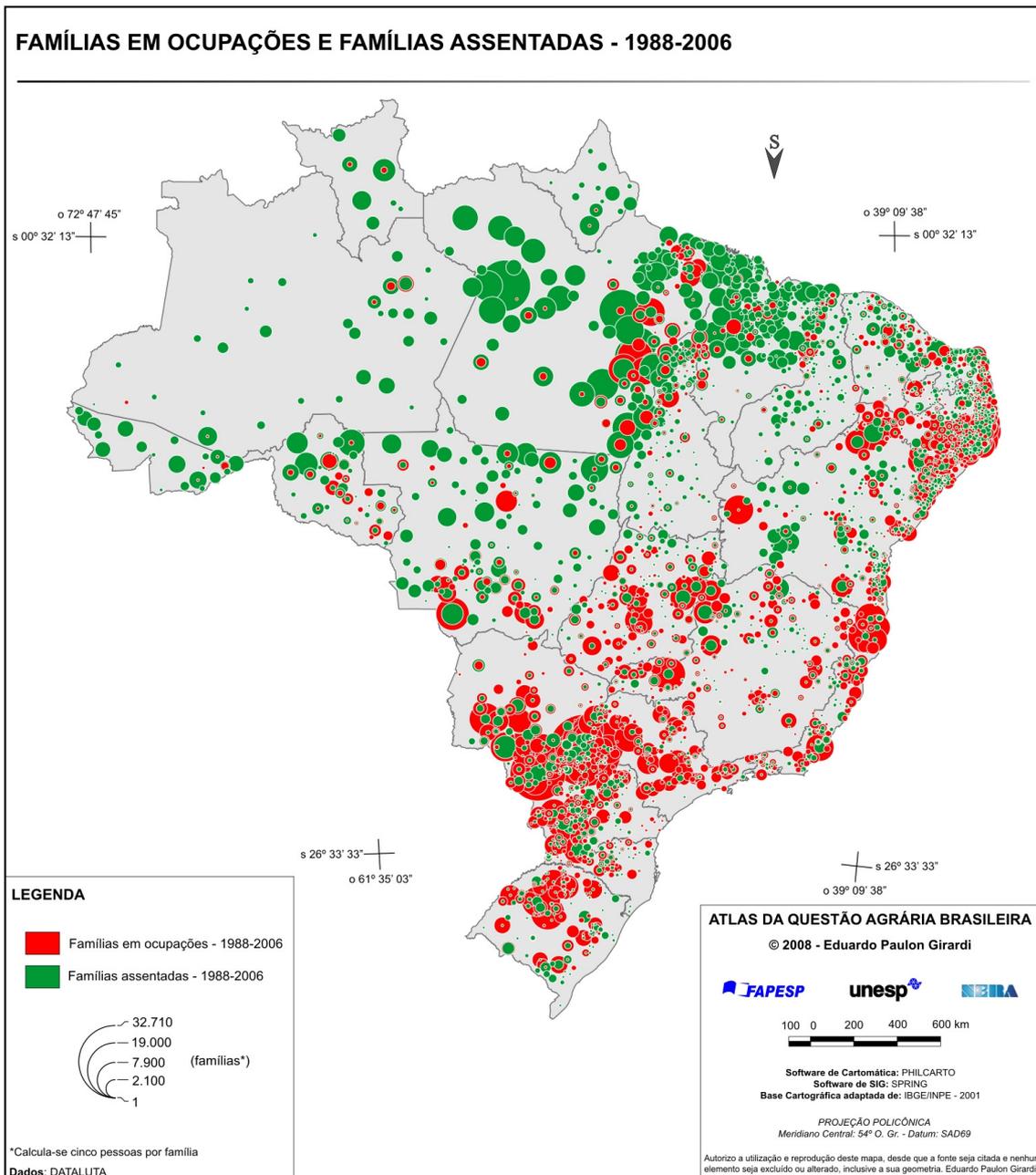
O mapa 01 mostra a oposição territorial entre famílias em ocupações de terra e famílias assentadas. O mapa evidencia a oposição norte/sul dos fenômenos e nos permite a afirmação categórica de uma característica já conhecida da questão agrária no Brasil: a luta pela terra é desenvolvida principalmente em regiões de ocupação mais consolidada e com maior potencialidade para o desenvolvimento da agricultura camponesa, porém, contrariamente, as famílias são assentadas em regiões de ocupação recente, principalmente na fronteira agropecuária, onde a demanda pelos produtos da agricultura camponesa é menor e a qualidade de vida dos assentados será provavelmente inferior.

A *oposição norte-sul* evidencia a *ineficácia regional* da política de assentamentos rurais, indicando que os problemas agrários locais não são resolvidos, o que mantém o conflito e anula o desenvolvimento. O aspecto mais elementar da concentração das ocupações no centro-sul e em regiões do Nordeste é que essas são as regiões em que se concentra a população brasileira. Aí também se concentram os milhões de expropriados e camponeses em vias de desintegração devido à modernização da agricultura e industrialização do país, não

¹ Este número é provavelmente superior, visto que não há informações sobre o número de famílias para 867 ocupações de terra.

planejadas de forma adequada para garantir a distribuição da riqueza. Além da concentração populacional, as regiões de ocupação consolidada, onde se concentram as ocupações de terra, são caracterizadas pela melhor infra-estrutura para produção, maior mercado consumidor e acesso a serviços básicos como educação, saúde, eletricidade e saneamento. Essas são as áreas onde a *reforma* tem sentido, pois desconcentra as terras e otimiza a sua utilização. É nessas regiões que a agricultura camponesa pode conseguir mais facilmente sucesso de forma autônoma, já que a intervenção do Estado é insignificante frente ao verificado em países desenvolvidos. Tendo isso em mente, as ocupações na metade sul do país são as que mais contribuem para a realização da reforma agrária, pois é nessas regiões que a estrutura concentrada já estabelecida deve ser reformada.

MAPA 01



Esta constatação básica, mas nem por isso ordinária, nos levou a investigar o potencial reformador dos assentamentos rurais, principal instrumento de reforma agrária no Brasil. Na investigação compreendemos que os assentamentos rurais brasileiros apresentam diferentes graus de “reforma real” da estrutura fundiária. Para isso, partimos do princípio de que para que um assentamento seja reformador ele deve desterritorializar o latifúndio e territorializar, na mesma parcela do terreno, o campesinato (ver páginas de 281 até 287 da tese disponível em http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/downloads/Tese_Eduardo_Girardi.zip).

Tomando as informações da tabela abaixo classificamos os assentamentos rurais em três tipos: reformadores; não reformadores; e não reformadores com ocorrência de ocupações de terra no município. Com isso cruzamos informações sobre o tipo de assentamento e sobre a demanda pela terra localmente.

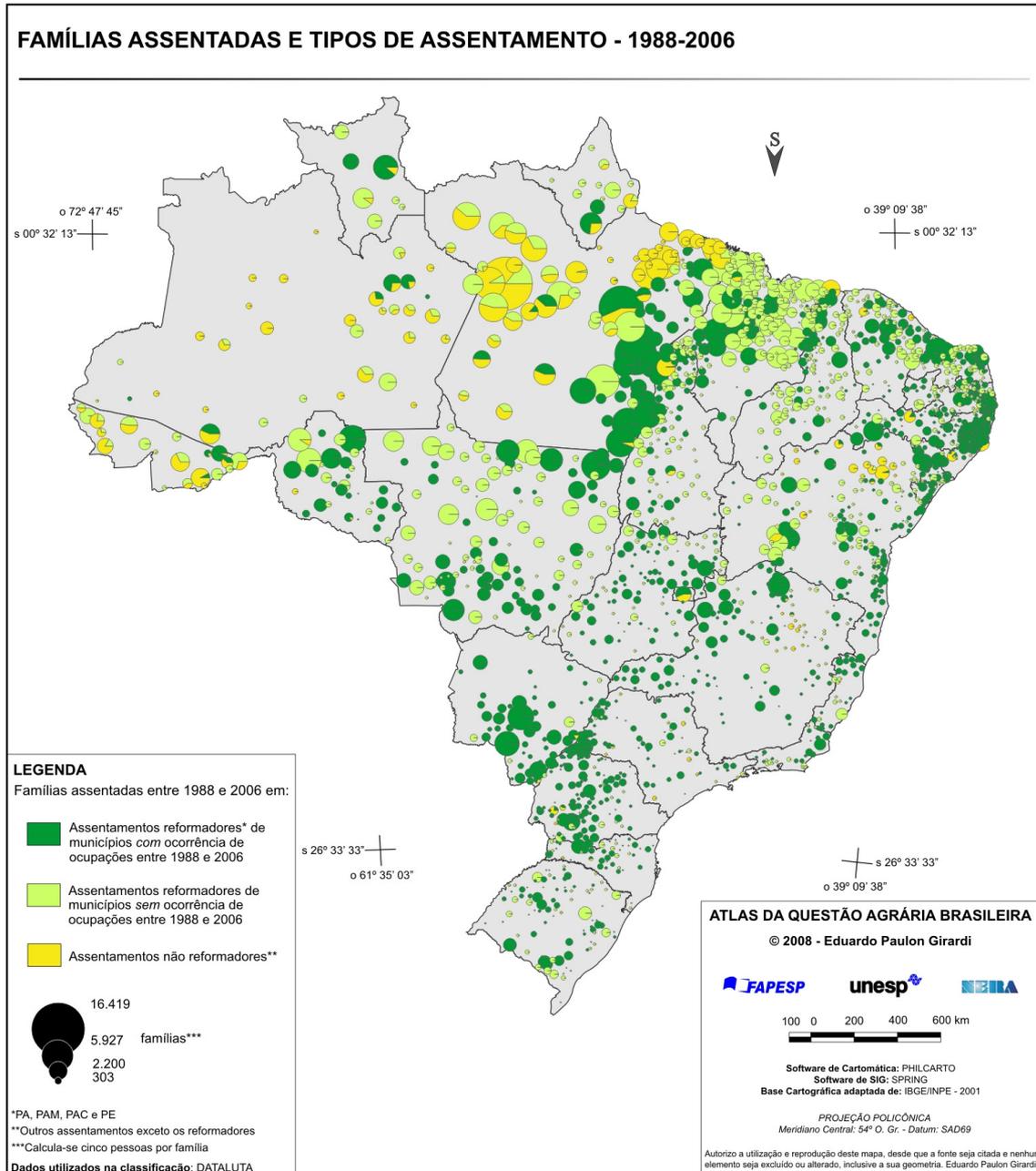
Tipos de assentamentos rurais - 1988-2006

| Tipo de assentamento | Número de assentamentos | Famílias assentadas | Área (ha) |
|--|-------------------------|---------------------|-------------------|
| CQ - Comunidades Quilombolas | 1 | 53 | 890 |
| FLONA - Florestas nacionais | 14 | 3.735 | 4.463.081 |
| PA - Proj. de Assentamento Federal | 6.197 | 711.839 | 31.649.960 |
| PAC - Proj. de Assentamento Conjunto | 16 | 7.887 | 551.391 |
| PAD - Proj. de Assentamento Dirigido | 8 | 7.275 | 458.694 |
| PAE - Proj. de Assentamento Agroextrativista | 199 | 51.046 | 7.138.699 |
| PAF - Proj. de Assentamento Florestal | 3 | 275 | 67.353 |
| PAM - Proj. de Assentamento Municipal | 2 | 140 | 8.360 |
| PAR - Proj. de Assentamento Rápido | 3 | 1.214 | 274.843 |
| PC - Proj. de Colonização Oficial | 6 | 885 | 8.532 |
| PCA - Proj. de Assentamento Casulo | 93 | 4.443 | 20.242 |
| PDS - Proj. de Desenvolvimento Sustentável | 84 | 24.765 | 2.945.086 |
| PE - Proj. de Assentamento Estadual | 815 | 61.149 | 2.669.778 |
| PFP - Proj. de Fundo de Pasto | 129 | 4.414 | 151.603 |
| PIC - Proj. Integrado de Colonização | 2 | 757 | 18.346 |
| PRB - Proj. de Reassentamento de Atingidos por Barragens | 55 | 1.897 | 96.095 |
| RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável | 6 | 2.000 | 5.673.710 |
| RESEX - Reserva Extrativista | 33 | 29.272 | 8.356.104 |
| TOTAL | 7.666 | 913.046 | 64.552.767 |
| Dados: DATALUTA | | | |
| Org.: Eduardo Paulon Girardi | | | |

De modo geral, os assentamentos *não reformadores* são os reconhecimentos de posse, assentamentos criados em terras públicas, unidades de conservação sustentáveis e outros projetos de caráter ambiental. Esses assentamentos se confundem com as políticas ambientais e de ocupação do território. A criação de unidades de conservação de uso sustentável, reconhecidas como assentamentos rurais, não desconcentra a terra. Essas áreas não fazem parte da estrutura fundiária e geralmente são criadas em terras públicas, o que não implica em desapropriação de terras. A regularização de posses também não implica em desapropriação de terras. Desta forma, consideramos que o reconhecimento de posses e a criação de assentamentos em terras públicas são formas de alterar a estrutura fundiária com a adição de novas áreas e de novos detentores sem que seja necessário *reformular* as áreas que previamente compunham a estrutura fundiária, ou seja, dividir as terras. No caso dos assentamentos *não reformadores* o campesinato se territorializa sem que haja a

desterritorialização do latifúndio. Para os assentamentos *reformadores*² as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação, o que representa o mais alto grau de reforma da estrutura fundiária possível na legislação brasileira atual. Através da criação desses tipos de assentamentos é cumprido o artigo 186 da Constituição e a estrutura fundiária é *de fato* desconcentrada. Com os assentamentos reformadores o campesinato se territorializa a partir da desterritorialização do latifúndio.

MAPA 02



² Alguns tipos de assentamentos reformadores também podem ser criados a partir de terras públicas, o que ocorre principalmente na fronteira agropecuária. Por não termos informações detalhadas a este respeito, não iremos particularizar esses assentamentos dentro do grupo *reformadores*. Caso houvesse possibilidade de particularizarmos, a consequência seria diminuir ainda mais o número de assentamentos reformadores, já que consideramos *não reformadores* os assentamentos criados a partir de terras públicas.

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. No primeiro mandato de FHC a ênfase foi na criação de assentamentos reformadores. Já no segundo mandato, paralelamente à diminuição pela metade do número total de assentamentos criados e de famílias assentadas, houve aumento da proporção dos assentamentos não reformadores, em especial dos de caráter ambiental. No primeiro mandato de Lula os dados dos assentamentos *reformadores* são muito próximos daqueles verificados no segundo mandato de FHC. A particularidade do primeiro mandato de Lula é a intensificação da criação de assentamentos não reformadores, em especial os de caráter ambiental. Esses assentamentos não reformadores correspondem, no primeiro mandato de Lula, a 21% dos assentamentos criados, 43% das famílias assentadas e 80% da área total.

O mapa confirma uma hipótese inicial de que os assentamentos menos reformadores ou não reformadores estão na fronteira agropecuária e se confundem com políticas de ocupação do território e políticas ambientais. Isso demonstra como a fronteira agropecuária tem sido utilizada para conservar a estrutura fundiária brasileira e desenvolver uma reforma agrária conservadora. O problema da reforma agrária conservadora está na *não reforma* das regiões de ocupação consolidada. A intervenção no ordenamento da fronteira agropecuária com a criação de assentamentos, reconhecimento de pequenas posses e criação de áreas de manejo sustentável exploradas por camponeses é sem dúvidas positivo. Essas políticas permitem a territorialização do campesinato, garantem acesso aos recursos de crédito e fazem com que os camponeses "*invisíveis*" até então sejam reconhecidos e melhorem sua condição de vida. As unidades de manejo sustentável reconhecidas como assentamentos constituem um passo importante no reconhecimento dos direitos dos povos da floresta, especialmente representativos no Norte do país. O fato é que *a criação de assentamentos não reformadores não pode suplantam a reforma nas regiões de ocupação consolidada*. O problema não está na criação dos assentamentos não reformadores, mas sim como eles são utilizados como estratégia para não reformar as outras regiões do país. Como mostram os dados, não houve progresso na criação de assentamentos reformadores entre 1999 e 2006, pelo contrário, houve o crescimento da criação de assentamentos não reformadores, o que contribuiu para a conservação de valores muito elevados no índice de Gini da estrutura fundiária. As ações na fronteira agropecuária certamente *fazem parte da reforma agrária*, porém não bastam; elas devem ser conduzidas paralelamente à reforma das demais regiões, que deve ser mais importante.

Devido às particularidades da região da fronteira agropecuária, os projetos de caráter ambiental devem ser particularmente seguidos de perto pelo Estado para que a sustentabilidade não seja colocada em cheque pela miséria, contra a qual não há argumentos. A instituição de programas de renda mínima aos assentados - e aos camponeses de forma geral - é indispensável e tem tripla significação: a) contribui para resolução do problema

agrário; b) contempla a problemática ambiental e c) é uma oportunidade ímpar para deter o intenso êxodo rural ainda em marcha no país. Outro fator que torna a atuação do Estado indispensável junto a esses assentamentos é a violência contra camponeses e trabalhadores rurais na fronteira agropecuária. No enfrentamento entre os territórios do campesinato e do latifúndio e agronegócio é indispensável que o Estado ofereça suporte ao primeiro em detrimento do segundo.

Para mais detalhes leia: http://www.fct.unesp.br/nera/atlas/luta_pela_terra.htm

Eduardo Paulon Girardi

Maio de 2009