



**“Análise das políticas de obtenção dos Assentamentos Rurais  
no Brasil de 1985 a 2009: estudo dos assentamentos  
reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo”**

RELATÓRIO PARCIAL



**Processo 2009/17835-2**

**Orientando:** Rafael de Oliveira Coelho dos Santos

**Orientador:** Bernardo Mançano Fernandes

---

✉ - Rua Roberto Simonsen, 305 CEP – 19060-900 - Presidente Prudente - SP

☎ - (18) 3229.5375 – 3229.5388 – ramal 5676 - FAX - (18) 3221.8212

<http://www.fct.unesp.br/nera>

✉ - [nera@fct.unesp.br](mailto:nera@fct.unesp.br)

## Sumário

Introdução	5
<b>1</b> Resumo do plano inicial	7
1.1 Objetivos gerais	7
1.2 Objetivos específicos	7
1.3 Plano de atividades detalhado	8
1.4 Cronograma de execução	9
<b>2</b> Resumo do que foi realizado no período a que se refere o relatório	9
<b>3</b> Metodologia DATALUTA Assentamentos	10
3.1 Ano de origem	10
3.2 Capacidade de famílias	12
3.3 Tipologia dos assentamentos	13
<b>4</b> Políticas de obtenção de terras	15
4.1 Desapropriação	24
4.2 Regularização	28
4.3 Reconhecimento	32
4.4 Compra de Terras	33
<b>5</b> Espacialização das políticas de obtenção de terras no Estado de São Paulo	33
<b>6</b> Assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo	40
<b>7</b> Detalhamento dos progressos realizados	46
<b>8</b> Plano de trabalho e cronograma para a etapa Seguinte	46
8.1 Plano de atividades para a próxima etapa	47
8.2 Cronograma de execução	47
<b>9</b> Atividades relacionadas a pesquisa	48
9.1 Reuniões e colóquios	48
<b>10</b> Referências	49

### **Índice de Gráficos**

<b>Gráfico 1</b> – Brasil – Números de Assentamentos de Reforma Agrária: Anos de Obtenção e Criação – 1985 a 2009	12
<b>Gráfico 2</b> – Brasil – Políticas de Obtenção dos Assentamentos Rurais – 1985 a 2009	20
<b>Gráfico 3</b> – Brasil – Políticas de Obtenção – Nova Classificação – Implantação de Assentamentos – 1985 a 2009	22
<b>Gráfico 4</b> – Brasil – Políticas de Obtenção - Nova Classificação – Famílias Assentadas – 1985 a 2009	23
<b>Gráfico 5</b> – Brasil – Políticas de Obtenção – Nova Classificação – Área dos Assentamentos – 1985 a 2009	24

### **Índice de Quadros**

<b>Quadro 1</b> - Tipologia de Projetos de Assentamento de RA	14
<b>Quadro 2</b> - Tipologia de Projetos de Assentamento de RAM	14
<b>Quadro 3</b> - Novos Projetos de Assentamento - RA	15
<b>Quadro 4</b> - Brasil - Relação e caracterização das políticas de obtenção e incorporação de terras para reforma agrária - 1979-2009	16

### **Índice de Tabelas**

<b>Tabela 1</b> - Brasil – Políticas de obtenção dos assentamentos rurais 1985-2009	21
<b>Tabela 2</b> - Brasil - Políticas de obtenção dos assentamentos rurais 1985-2009 – Nova Classificação	22
<b>Tabela 3</b> - São Paulo - Políticas de obtenção e Tipologia – 1985-2009 – Número de assentamentos	35

### **Índice de Mapas**

<b>Mapa 1</b> – São Paulo – Geografia dos Assentamentos Rurais – 1985 a 2009 - Políticas de Obtenção – Número de Assentamentos	37
<b>Mapa 2</b> – São Paulo - Geografia dos Assentamentos Rurais – 1985 a 2009 -	38

Políticas de Obtenção – Famílias Assentadas

**Mapa 3 – São Paulo - Geografia dos Assentamentos Rurais – 1985 a 2009 - 39**  
Políticas de Obtenção – Área dos Assentamentos

## INTRODUÇÃO

Este relatório refere-se ao período de março/2010 a junho/2010. Apresentamos aqui os avanços referentes ao projeto: “*Análise das políticas de obtenção de terras no Brasil de 1985 a 2009: Estudo dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo.*” Neste trabalho procuramos desenvolver os estudos a respeito das políticas de obtenção de terras, como proposto no projeto, colaborando em suas definições, entendendo como são aplicadas, e de que modo atingem a estrutura fundiária na implantação dos assentamentos rurais. Concomitantemente a este processo, atualizamos para 2009 os dados do DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, categoria assentamentos, o que nos possibilitou avançar nas considerações a respeito da reforma agrária no Brasil, acompanhando suas tendências políticas, com permanências e mudanças. Outra parte importante deste trabalho inicial, foi a análise dos assentamentos reconhecidos pelo Governo Federal no Estado de São Paulo, com foco no Pontal do Paranapanema, pelo fato de grande parte dos projetos presentes neste território terem passado por este processo. Esta análise dos assentamentos reconhecidos no Pontal foi feita por meio de pesquisas de campo, conversando diretamente com os assentados, como também através do levantamento de como os órgãos se manifestam a respeito do processo.

A partir de meados da década de 90, a reforma agrária atravessa um processo de reconceitualização (FERNANDES, 2010). No I PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária a essência da proposta era a intervenção no território improdutivo por meio da desapropriação indenizatória, a forte interferência da correlação de forças contrária ao processo reformista conseguiu a manutenção dos privilégios do latifúndio, e as desapropriações só começaram a acontecer de maneira regular no primeiro governo FHC – Fernando Henrique Cardoso. Ao passo que a reforma agrária caminhava de modo difícil, insuficiente, com forte repressão aos movimentos de luta pela terra, novas estratégias eram colocadas em prática, como a RAM - Reforma Agrária de Mercado, com o objetivo de desvincular a implantação de assentamentos das ocupações, e o processo de regularização fundiária, um dos objetos de estudo neste relatório. A obtenção de terras para a implantação de assentamentos acontece de maneira diversa no Brasil, e algumas políticas foram adotadas para possibilitar a regularização de áreas acompanhado da implantação de assentamentos. Neste sentido, a reforma agrária sofreu

ao longo dos anos um processo de reconceitualização, incluindo de maneira incisiva a regularização fundiária no II PNRA, em outubro de 2003, com o objetivo de impedir o avanço do agronegócio que exclui os trabalhadores pela intensa produtividade, como também de inflar os números da reforma agrária.

Neste trabalho chegamos a uma classificação para as políticas de obtenção que possibilitou o avanço nas considerações a respeito da reforma agrária, com leitura mais clara da influência de cada política na implantação de assentamentos, na territorialização das famílias e na área dos projetos. Intensificaremos a análise das políticas para o relatório final, para subsidiar esta nova classificação como também para aprofundarmos ainda mais o conhecimento e chegar mais próximo a realidade.

Este relatório está dividido em dez partes, além da introdução. Na primeira, apresentamos o resumo do plano de atividades, com os objetivos gerais, os objetivos específicos, o plano de atividades detalhado, cronograma de execução, o plano de atividades para a etapa seguinte e seu cronograma de execução. Na segunda, relatamos resumidamente as atividades que foram realizadas nesse primeiro semestre, tanto na parte de leitura e reflexão, quanto na parte de execução do projeto.

Na terceira parte, abordamos os procedimentos adotados no NERA – Núcleo de Estudos Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária para o estudo dos assentamentos rurais, expressos por meio da metodologia DATALUTA - assentamentos. Através desses procedimentos metodológicos concluímos que a luta pela terra, efetivada por meio das ocupações, transforma os espaços de luta e resistência em territórios dos assentamentos.

Na quarta parte apresentamos a metodologia que utilizamos para as políticas de obtenção de terras, aprofundando a discussão e apresentando a nova classificação, onde reduzimos as doze políticas com as quais trabalhamos em cinco, facilitando a leitura das informações. A análise destas políticas nos possibilitou verificar que algumas delas funcionam como mecanismos diferentes para o mesmo fim. Trabalhamos agora com desapropriação, reconhecimento, regularização, compra de terras e doação. Apresentada esta classificação, aprofundamos a discussão sobre a desapropriação, a regularização e o reconhecimento, políticas essenciais para compreendermos a atualidade da reforma agrária em nosso país. Na quinta parte apresentamos a espacialização das políticas de obtenção no estado São Paulo, chegando aos resultados por meio de tabela e mapas, o que possibilitou fazer a ligação com a sexta parte do estudo, onde relatamos a análise dos assentamentos reconhecidos no Pontal do Paranapanema subsidiados por pesquisas

de campo. Procuramos compreender, ainda que inicialmente, como os órgãos federais e estaduais intervêm nestes territórios, já que muitas vezes trabalham em conjunto na aplicação dos programas de crédito e infra-estrutura para os assentamentos.

Após os resultados expressos nos capítulos, apresentamos os progressos realizados até o momento na pesquisa, para observarmos o quanto ainda é possível avançar, como também aprofundar a pesquisa para buscar erros e incongruências. Em seguida expomos o plano de atividades e o cronograma de trabalho para a fase seguinte, e por fim, apresentaremos as atividades relacionadas à pesquisa desenvolvidas no período a que se refere o relatório, tais como a participação em reuniões de orientação e colóquios.

## **1. RESUMO DO PLANO INICIAL**

### **1.1. OBJETIVOS GERAIS**

Estudar as políticas de obtenção de terras que originaram assentamentos rurais e analisar como foram empregadas pelos governos brasileiros no período de 1985 a 2009, a partir da atualização do DATALUTA com os dados de 2009. Fazer levantamento e análise da aplicação destas políticas no Estado de São Paulo separadamente, a fim de compreender como foram utilizadas pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo nos assentamentos reconhecidos pelo INCRA, interpretando as diferenças entre os projetos de assentamentos estaduais e federais.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Organizar os dados de assentamentos do DATALUTA para analisar os mecanismos de obtenção dos assentamentos e como vêm sendo empregados;
- Estudar as políticas de obtenção de terras dos assentamentos no Estado de São Paulo, identificando as diferenças com os projetos de assentamentos federais;
- Atualização dos dados sobre a relação e caracterização dos mecanismos de obtenção;

- Elaboração de mapas, tabelas e gráficos;
- Estudar a bibliografia de referência para melhor compreender a diversidade da Reforma Agrária brasileira e a conflitualidade existente nas suas diversas formas;
- Estudar os resultados do projeto para aprofundar o debate a respeito do conceito de Reforma Agrária;
- Publicar os resultados em revistas especializadas;
- Apresentar os resultados em eventos científicos;

### **1.3. PLANO DE ATIVIDADES DETALHADO**

1. Leitura da bibliografia básica referente ao tema, pesquisa bibliográfica e documental a respeito das políticas de obtenção dos assentamentos;
2. Levantamento permanente dos dados dos mecanismos de obtenção no DATALUTA;
3. Organização destes dados para facilitar o manejo das informações no programa Excel;
4. Exportação dos dados para o programa *Philcarto* para elaboração de mapas da distribuição espacial dos assentamentos para serem utilizados na leitura e debate a respeito da diversidade da reforma agrária;
5. Elaborar tabelas e gráficos para compor os textos sobre as políticas de obtenção dos assentamentos;
6. Realização de trabalho de campo;
7. Participar de reuniões de orientação e colóquios do NERA;
8. Publicar os resultados em revistas especializadas;
9. Apresentar os resultados em eventos científicos;



10. Elaborar relatório parcial;
11. Elaborar relatório final.

#### 1.4. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

ATIVIDADES	TRIM. 1	TRIM. 2	TRIM. 3	TRIM. 4
1	X	X	X	X
2	X	X	X	X
3		X	X	
4		X	X	
5		X	X	
6	X	X	X	X
7	X	X	X	X
8		X		X
9		X		X
10		X		
11				X

## 2. RESUMO DO QUE FOI REALIZADO NO PERÍODO A QUE SE REFERE O RELATÓRIO

- Atualização do DATALUTA com os dados a respeito da implantação de assentamentos em 2009;
- Atualização da metodologia DATALUTA assentamentos;
- Levantamento bibliográfico e documental a respeito do tema;
- Novo método de análise para as políticas de obtenção de terras;
- Leitura do referencial bibliográfico proposto no projeto;
- Participação em reuniões e colóquios com o orientador;
- Elaboração de quadros e tabelas através do software Excel;
- Elaboração de mapas através do software de cartomática Philcarto, e finalização no Corel Draw;

- Realização de trabalhos de campo em assentamentos do Pontal do Paranapanema.

### **3. METODOLOGIA DATALUTA ASSENTAMENTOS**

Utilizamos neste estudo os dados do DATALUTA – categoria assentamentos - para analisar a implantação dos assentamentos rurais entre 1979 e 2009. O DATALUTA é um projeto vinculado ao NERA, que sistematiza dados referentes às ocupações de terra, assentamentos rurais, movimentos socioterritoriais, estrutura fundiária e manifestações, constituindo assim as categorias do banco de dados. Anualmente, desenvolvemos e divulgamos o Relatório DATALUTA, que contém a análise dos dados atualizados, o que permite a interpretação da espacialização da luta pela terra e implantação dos assentamentos rurais. As fontes primárias dos dados utilizados nesta categoria são o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário e alguns institutos de terras estaduais. Os dados são conferidos cuidadosamente através destas fontes para identificarmos incompatibilidades como diferentes anos de obtenção, diferenças na capacidade de famílias, na tipologia, nas políticas de obtenção e área dos assentamentos.

O DATALUTA tem sido construído tendo como referência pesquisas elaboradas no NERA (Fernandes, 1999; Fernandes, 2000; Fabrini, 2002, Ramalho, 2002; Leal, 2003; Silva, 2003; Silva, 2005, Silva; 2006; Ramos Filho, 2008; Girardi, 2008; Coca, 2008; Rocha, 2008; Souza, 2009; Sobreiro Filho, 2009, Pedon, 2009, Cubas, 2009) nas quais constatamos que a luta pela terra, por meio das ocupações, é o fator principal transformador dos espaços de luta e resistência em territórios dos assentamentos. Os critérios que balizam a organização dos dados dos assentamentos serão expostos abaixo, para melhor compreensão.

#### **3.1 ANO DE ORIGEM**

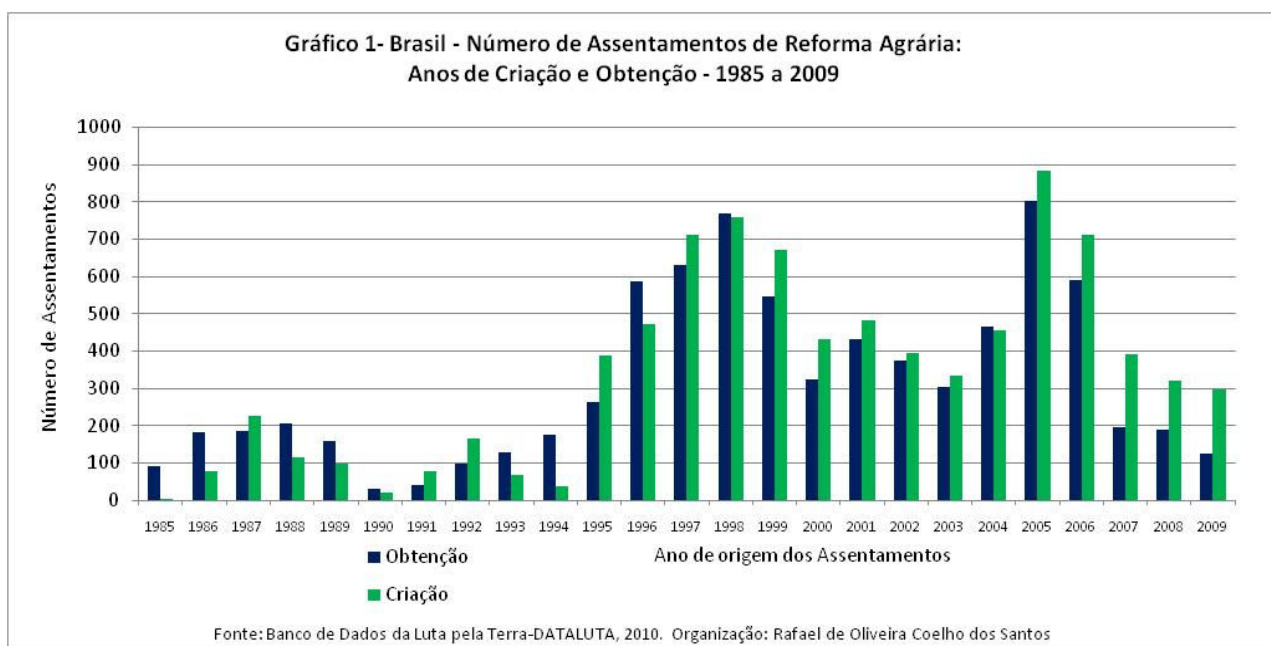
Por ano de origem, consideramos o ano de obtenção ou o ano de criação do assentamento. Os assentamentos de Reforma Agrária de Mercado possuem apenas a data de criação, ou seja, a data em que a famílias ou o grupo de famílias tiveram acesso

a terra através da compra. Nos assentamentos de Reforma Agrária, consideramos como ano de origem o ano de obtenção ou, em caso de incompletude no ano de obtenção, o ano de criação. O processo de conquista do território dos assentamentos RA - Reforma Agrária contempla várias datas: a primeira é da ocupação da terra. A segunda data é a da obtenção da área e a terceira é da criação do assentamento. A segunda e a terceira data podem ser iguais, mas jamais serão iguais à primeira. Isso demonstra a diferença e a interação entre a luta pela terra e a política de reforma agrária. A diferença é que as famílias são os sujeitos que inauguram o processo e o Estado, por sua vez, é a instituição competente para regularizar, o acesso à terra, mediante a pressão exercida pelos movimentos socioterritoriais organizados. Além dos diferentes tempos, há diferentes espaços e territórios. A terra onde as famílias são assentadas pode não ser o espaço ocupado originalmente, todavia a maior parte dos assentamentos são resultados de territórios conquistados na luta pela terra. Para FERNANDES (2000) a luta pela terra, especialmente por meio das ocupações, avança alheia à existência ou não de um plano de reforma agrária. Os sem-terra vêm a público, dimensionando o espaço de socialização política, intervindo na realidade, construindo o espaço de luta e resistência, quando ocupam a terra ou acampam nas margens das rodovias. Conquistando a terra, na formação dos assentamentos, transformam o espaço em território, recriando o trabalho familiar e reproduzindo a luta pela terra através da formação de novos grupos de famílias. A data da ocupação é a referência das famílias para definir a origem do assentamento. Todavia, a ocupação dos lotes só se efetiva com a obtenção da área.

As datas de obtenção e de criação dos assentamentos podem ser iguais ou diferentes. Isso significa que o assentamento pode ser criado no mesmo ano em que a área foi obtida pelo órgão público responsável, ou a criação pode acontecer um ano, dois ou mais depois da obtenção. Nas pesquisas realizadas no NERA, foi verificado, que a data de obtenção é o momento em que as famílias ocupam toda a área do território conquistado. Através da data de obtenção, também é possível verificar o que realmente foi feito dentro de cada período de governo em relação à obtenção de terras e implantação de assentamentos rurais. São estas as razões que nos levaram a considerar a data de obtenção a mais coerente no processo de conquista do território e formação dos assentamentos rurais. A data da ocupação nem sempre possui um registro documentado, também na maior parte das vezes, as famílias são despejadas da área para que a mesma seja negociada entre o governo e o proprietário. Com a obtenção, as famílias, na grande maioria dos casos, são assentadas provisoriamente até a criação do assentamento. A

obtenção é então a data em que as famílias têm acesso legal a terra, aguardando apenas a regularização do assentamento. Todavia, existem casos, em que o período, entre a obtenção e a criação do assentamento, compreende mais de um mandato de governo, e casos onde as famílias já estão na terra há muitas décadas, como nos assentamentos oriundos da regularização fundiária de posseiros, ribeirinhos, populações tradicionais e etc.

No gráfico 1 sobre a implantação de assentamentos rurais no Brasil apresentamos as datas de referencia em nossas análises, obtenção e a criação. Podemos verificar uma concentração dos assentamentos com a data de criação nos últimos governos, já a data de obtenção distribui os assentamentos entre os governos que realmente efetivaram a implantação. È por este motivo que utilizamos a data de obtenção como data oficial, pois ela permite uma análise mais próxima da realidade.



### 3.2 CAPACIDADE DE FAMÍLIAS

Uma das atividades do registro de dados de assentamentos é a análise da capacidade e do número de famílias dos assentamentos. Na RAM o número de famílias relaciona-se com a linha de financiamento utilizada, por exemplo, na região sul,

predomina o CAF - Consolidação da Agricultura Familiar, onde cada família assentada representa um assentamento. No Nordeste, predomina o CPR – Combate à Pobreza Rural, através do qual as famílias são assentadas depois de formadas associações, ou seja, um grupo de famílias forma um assentamento. Nos assentamentos RA, os assentamentos são formados por grupos de beneficiários.

Nos registros de assentamentos RA, a capacidade de famílias é o dado principal para registro no DATALUTA e o número de famílias assentadas, é utilizado, como dado secundário. A capacidade de famílias é priorizada pelo fato de permitir maiores possibilidades de análise aproximada do real número de famílias que vivem no assentamento. Este número é absoluto e determinado pela área e tipo de uso do território do assentamento. O número de famílias assentadas é relativo. Ele pode ser maior ou menor que a capacidade. É menor quando o assentamento está em implantação e maior quando o número de agregados: genros, noras e outros parentes também vivem no mesmo lote.

### **3.3. TIPOLOGIA DE ASSENTAMENTOS**

Registramos no DATALUTA dezoito tipos de projetos de assentamentos de Reforma Agrária até 2008 (quadro 1) e sete tipos de assentamentos de Reforma Agrária de Mercado (quadro 2). Em 2009, foram criados mais três tipos de projetos de assentamento (quadro 3) os quais iremos especificar mais abaixo.

Os assentamentos RA são implantados pelo governo federal, por estados e municípios. Referem-se tanto a projetos agropecuários quanto a projetos agroflorestais, o que demonstra a abrangência da reforma agrária na atualidade. Os assentamentos de RAM têm sua tipologia classificada de acordo com as linhas de financiamento que propiciam o acesso a terra.

**Quadro 1 - Tipologia de Projetos de Assentamento de RA**

	<b>SIGLA</b>	<b>PROJETOS DE ASSENTAMENTO – RA</b>	<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>
1	AQ	Assentamento quilombola	INCRA/INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
2	PA	Projeto de assentamento federal	INCRA/INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
3	PAE	Projeto de assentamentos agroextrativista	INCRA/INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
4	PAF	Projeto de assentamento florestal	INCRA
5	PDS	Projeto de desenvolvimento sustentável	INCRA
6	PAM	Projeto de assentamento municipal	GOVERNO MUNICIPAL
7	PCA	Projeto de assentamento casulo	GOVERNO MUNICIPAL
8	PE	Projeto de assentamento estadual	INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
9	PFP	Projeto fundo de pasto	CDA
10	FLONA	Florestas nacionais	ICMBIO
11	PRB	Projeto de reassentamento de atingidos por barragens	INCRA/GOVERNOS ESTADUAIS
12	RESEX	Reserva extrativista	ICMBIO
13	RDS	Reserva de desenvolvimento sustentável	ICMBIO
14	PAC	Projeto de assentamento conjunto	INCRA
15	PAD	Projeto de assentamento dirigido	INCRA
16	PAR	Projeto de assentamento rápido	INCRA
17	PC	Projeto de colonização oficial	INCRA
18	PIC	Projeto integrado de colonização	INCRA

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2010.

**Quadro 2 - Tipologia de Projetos de Assentamento de RAM**

	<b>SIGLA</b>	<b>PROJETOS DE ASSENTAMENTOS - RAM</b>	<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>
1	PCT	Projeto de cédula da terra	MDA
2	BT	Banco da terra	MDA
3	CF	Crédito fundiário	MDA
4	CPR	Combate a pobreza rural	MDA
5	CAF	Consolidação da agricultura familiar	MDA
6	NPT/CAF	Nossa primeira terra/consolidação da agricultura familiar	MDA
7	NPT/CPR	Nossa primeira terra/combate a pobreza rural	MDA

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2010.

### 3.3.1 NOVOS TIPOS DE PROJETO

Durante o processo de atualização do DATALUTA - assentamentos, 2009, verificamos a presença de três novos tipos de projeto de assentamento, todos pertencentes ao Norte do país, demonstrando como grande parte das ações de reforma agrária na atualidade estão relacionadas a esta região. Estes projetos estão localizados no Estado do Amazonas (FLOE) e no Pará (PEAEX), criados por Institutos de Terras destes estados.

**Quadro 3 – Novos Projetos de Assentamento - RA**

	<b>SIGLA</b>	<b>PROJETO DE ASSENTAMENTO</b>	<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>
1	FLOE	Floresta estadual	CEUC/SDS
2	PEAEX	Projeto de assentamento agroextrativista	ITERPA

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2010.

Esta classificação dos tipos de assentamentos no DATALUTA nos permite fazer análises importantes a respeito da reforma agrária brasileira, pois é possível verificar como os órgãos lidam com as questões naturais, culturais e de localização nas áreas de implantação dos assentamentos.

## 4. POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS

A histórica dificuldade que o Brasil tem na realização da reforma agrária se traduz, também, em variadas políticas de obtenção de terras. Os órgãos responsáveis por esse processo buscam estratégias para ir além da desapropriação na obtenção de áreas para implantação de assentamentos rurais, adquirindo terras por outros fins. Temos hoje em nosso país 12 políticas de obtenção de terras (ver quadro 4), que cumprem diversas funções como: compra de terras, reassentamento, reordenamento, desconcentração e regularização fundiária. A partir da análise do uso destas políticas podemos entender um pouco melhor o direcionamento político da reforma agrária adotado pelos governos, pois podemos verificar se alteram, e de que modo alteram a estrutura fundiária brasileira.

**Quadro 4 – Brasil - Relação e caracterização das políticas de obtenção e incorporação de terras para reforma agrária - 1979-2009**

POLÍTICA DE OBTENÇÃO	CARACTERÍSTICAS	REFERÊNCIAS
<b>ADJUDICAÇÃO</b>	Ato judicial através do qual a propriedade rural penhorada é transmitida para um credor devido a não quitação de débitos. O devedor pode ser pessoa jurídica ou física.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigos 708, 714 a 715 do Código de Processo Civil;</li> </ul>
<b>ARRECAÇÃO</b>	É o ato de incorporar ao Patrimônio Público (União, estados e municípios) as terras devolutas não cobertas por título de domínio particular, ou que sob elas não pese contestação ou reclamação administrativa ou promovida por terceiros, quanto ao seu domínio ou posse. Este processo se dá também em terras ocupadas, com posses que se caracterizam pela exploração de mão-de-obra familiar, sendo os beneficiários identificados, selecionados e devidamente relacionados no SIPRA - Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, o que possibilita sua regularização e possibilita que eles tenham acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar - PRONAF. Na arrecadação de terras públicas ocupadas não cabe a aplicação de créditos de instalação e a implantação da infra-estrutura por meio dos programas vinculados ao MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigo 28 da Lei 6.383/76;</li> <li>• Portaria MDA nº 080, de 24/4/2002;</li> </ul>
<b>CESSÃO</b>	É feita a transferência dos direitos de uso de terras pertencentes ao Poder Público para comunidades nativas ou organizações profissionais de coletores, tendo por fim a reforma agrária.	Em pesquisa
<b>COMPRA</b>	O artigo 1.º do Decreto 433, de 24 de janeiro de 1992, autoriza o INCRA a adquirir imóveis rurais, por compra e venda para fins de reforma agrária, forma esta também prevista na alínea "c", do artigo 17, da Lei 4.505, de 30 de novembro de 1964. O art. 2.º do mencionado Decreto prevê que o processo de aquisição de terras terá início mediante proposta de compra do imóvel rural de propriedade de particular, apresentado pelo INCRA, estado ou município que tenha celebrado convênio para esse fim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 433, de 24 de janeiro de 1992</li> <li>• Artigo 17, da Lei 4.505, de 30 de novembro de 1964</li> </ul>



<p style="text-align: center;"><b>CONFISCO</b></p>	<p>Caracteriza-se pela apreensão e integração compulsória ao patrimônio público de bem particular, ou, teoricamente, bem de outras pessoas jurídicas de direito público. O Confisco tem, portanto, o sentido de apoderamento do patrimônio alheio, seja por apreensão ou por adjudicação, ocorrente quando o ex-proprietário é destituído de seus bens, sem nenhuma indenização. O art. 243 da Constituição Federal prevê: "As glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei".</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigo 243 da Constituição Federal</li> <li>• Artigo 1º, da Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>DESAPROPRIAÇÃO</b></p>	<p>A desapropriação de terras para fins de reforma agrária é prevista nos artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal e se aplica aos imóveis rurais que não cumprem com sua função social. O texto constitucional autoriza a União a propor a ação de desapropriação, a partir de decreto presidencial, declarando o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária. Expropriar ou desapropriar, nessa situação, se refere ao fato de transferir bens particulares para o domínio público. O amparo legal para a promoção da desapropriação por interesse social utilizada pelo INCRA é Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962 e a Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 2003 que permite a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal</li> <li>• Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962</li> <li>• Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 2003</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>DISCRIMINAÇÃO</b></p>	<p>É o procedimento utilizado para saber quais terras estão sob o domínio público e quais estão sob o domínio particular, permitindo que possam ser arrecadadas, portanto, a política que precede a arrecadação. O artigo 18 da Lei 6.383, de 7 de dezembro de 1976 confere poderes ao INCRA para representar a União nas ações de discriminação judicial de terras devolutas. O processo discriminatório administrativo é instaurado por comissões especiais constituídas de três membros, de acordo com o art. 2º da mencionada Lei. As comissões especiais criadas por atos do presidente do INCRA e com jurisdição e sede estabelecidas no ato da criação, ficando os seus presidentes revestidos de poderes da União, para promover o processo discriminatório previsto nessa Lei.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigo 18 da Lei 6.383, de 7 de dezembro de 1976</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>DOAÇÃO</b></p>	<p>É o contrato pelo qual uma pessoa, física ou jurídica, (doador), por liberdade, transfere um bem de seu patrimônio para o de outra (donatário), que o aceita. É um contrato civil fundamentado na vontade do doador, embora possa incidir encargos para o donatário. A doação só se aperfeiçoa com a aceitação do donatário, seja pura ou sem encargo. Em qualquer caso depende de lei estabilizadora que estabeleça as condições para sua efetivação. O imóvel a ser doado deve ser previamente avaliado, não sendo exigível licitação para o contrato alienativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigos 538 e seguintes, do Código Civil (Lei 10.406/2002).</li> </ul>

<b>INCORPORAÇÃO</b>	Política realizada em consonância com a arrecadação. Esse nome também é dado a Projetos criados por estados ou municípios que são incorporados aos assentamentos sob responsabilidade do INCRA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• II PNRA</li> </ul>
<b>RECONHECIMENTO</b>	O reconhecimento é uma medida adotada pelo governo federal para <b>incorporar</b> projetos de assentamentos rurais criados pelos governos estaduais e municipais, onde os beneficiários são selecionados pelos programas de acesso à terra e passam a ter os mesmos benefícios de assentados de programas do governo federal. São identificados no INCRA por meio do SIPRA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria MDA nº 080, de 24/4/2002;</li> <li>• DATALUTA, 2008</li> <li>• II PNRA</li> </ul>
<b>TRANSFERÊNCIA</b>	Transferência é o ato de transferir o direito de propriedade de um imóvel, de uma para outra pessoa, física ou jurídica, por qualquer das formas, por leis aceitáveis e reconhecidas.	Sem informações
<b>REVERSÃO DE DOMÍNIO</b>	Ato ou efeito de reverter, voltar ao primeiro dono, devolução, reversão de um direito. Regresso a um primitivo estado. O instituto da reversão está, pois ligado à realização de um razoável equilíbrio entre o interesse público e os interesses particulares e ao respeito por exigências de proporcionalidade na realização do interesse público quando este exija a intervenção forçada no direito de propriedade. A reversão na expropriação por utilidade pública constitui, assim, um instituto de realização de equilíbrio entre os interesses públicos e privados e, por isso, um mecanismo de tutela da própria conformação e realização do interesse público pressuposto à intervenção expropriativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrução Normativa/n.º 2, de 20 de Março de 2001</li> </ul>

Fonte: Banco de Dados da Luta pela Terra - DATALUTA, 2010.

Verificamos que algumas destas políticas têm como essência de suas ações a desapropriação e a regularização fundiária, funcionando como mecanismos diferentes para o mesmo fim. A partir desta análise, faremos neste relatório uma nova classificação, transformando estas doze políticas em cinco, que são: Desapropriação, Regularização, Reconhecimento, Compra de Terras e Doação. Estas duas últimas continuarão inseridas da forma anterior, por funcionarem de maneira particular. A nova classificação ficará da seguinte forma:

**Desapropriação:** *Desapropriação, Adjudicação e Confisco;*

**Regularização:** *Discriminação, Arrecadação, Incorporação, Cessão, “Reconhecimento TP”, Transferência e Reversão de Domínio;*

**Reconhecimento;**

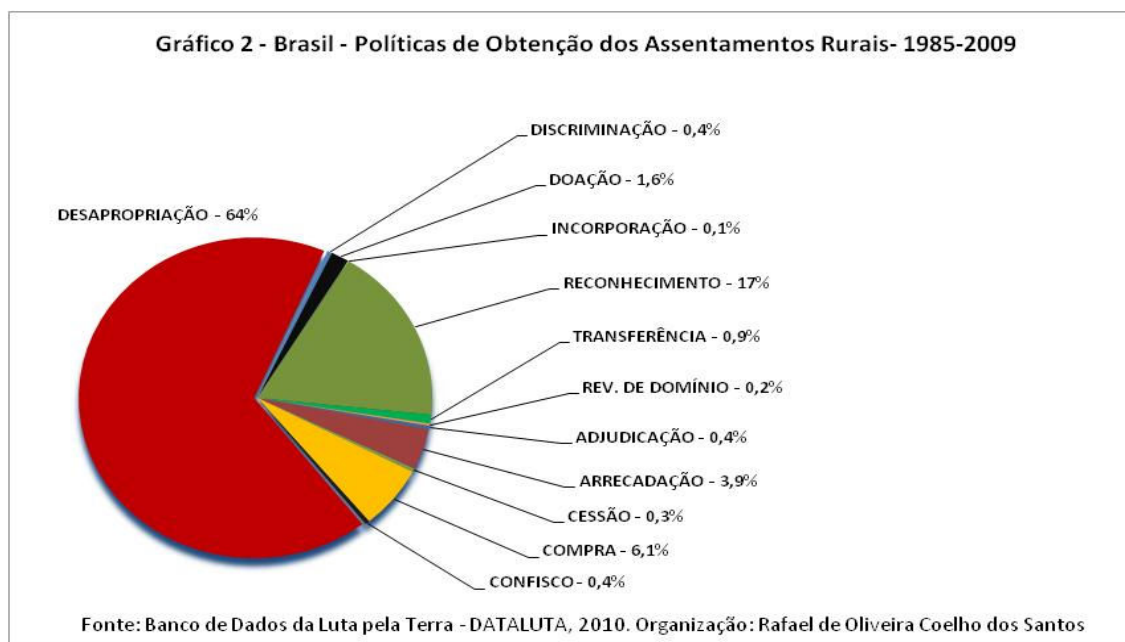
## **Compra de Terras;**

### **Doação;**

Esta classificação contribui para a análise da espacialização destas políticas que representamos por meio de mapas no capítulo 5. Possibilita a interpretação das tabelas e gráficos e se aproxima mais da realidade com relação à implantação de assentamentos no país. No gráfico 2, é possível verificar o número de assentamentos obtidos através das políticas, representado em valores percentuais, possibilitando assim quantificar a influência de cada uma. Nosso período de análise se caracteriza também por abranger os dois PNRA's, o primeiro implantado em meio à redemocratização do país em 1985, na Nova República, em uma perspectiva de esperança de realização da reforma agrária e o segundo em novembro de 2003, repetindo esta perspectiva que novamente não se realizou. A **desapropriação**, com 64% do total de assentamentos implantados no período, é a principal política de obtenção de terras e a mais defendida pelos movimentos camponeses, por parte dos intelectuais e especialistas em reforma agrária, pois mesmo que indenize os proprietários expropriados ainda é a política que realmente desconcentra a estrutura fundiária. O **reconhecimento** de terras é a segunda política mais utilizada, com 17% do total, e reúne características distintas, pois pode conter as demais políticas. É utilizado pelo Governo Federal para instituir o reconhecimento de títulos fundiários, como também para reconhecimento de projetos de assentamentos já implantados por estados e municípios, para que as famílias tenham acesso aos programas de financiamento, infra-estrutura e assistência técnica do Governo Federal. Em nossas fontes não temos especificado o tipo de reconhecimento utilizado como política em cada caso. Por meio da análise da **tipologia** dos assentamentos (ver quadros 1 e 3) separamos os dois tipos de reconhecimento, denominando “reconhecimento TP” (títulos de posse) o que é utilizado para implantação de assentamentos em áreas já ocupadas por posseiros e comunidades tradicionais, o incluindo na política de regularização de nossa nova classificação, e mantendo apenas “reconhecimento” quando utilizado em assentamentos já implantados. Com política de “reconhecimento TP”, existem projetos dos seguintes tipos: AQ; FLONA; PRB; RESEX; RDS; PA; PAE; PAD, todos obtidos **diretamente** pelo Governo Federal por meio de reconhecimento. Os que mantivemos como “reconhecimento” estão classificados nos seguintes tipos: PAM; PCA; PE; PFP; FLOE; PEAS; PEAEX; Estes são obtidos primeiramente por estados e municípios e, após este processo, **agregados** ao cadastro do SIPRA - Sistema

de Informação de Projetos de Reforma Agrária, do Governo Federal. Essa classificação traz uma visão aproximada, e não geral do que de fato ocorre na implantação dos assentamentos. Isso porque alguns poucos assentamentos que são diretamente implantados pelo Governo Federal, podem ter também a participação de governos estaduais ou municipais, fato que só pode ser elucidado com a realização de pesquisas de campo. Todavia, esses casos são minoria, por isso a classificação apresentada nos remete a números aproximados da realidade.

A **compra** de terras é a forma de obtenção de 6,1% dos assentamentos no período, seguida de **arrecadação**, com 3,9%, e **doação**, com 1,6%. A **discriminação e incorporação** são políticas utilizadas em consonância com a arrecadação, e são responsáveis por 0,4 e 0,1% da obtenção das terras, respectivamente. O **confisco** e a **adjudicação**, que são políticas onde o imóvel é desapropriado, correspondem cada uma a 0,4% das áreas obtidas. A diferença está no fato de que estas políticas não indenizam o proprietário expropriado, pois se aplicam quando há uso e ocupação ilegal do solo, no caso do confisco, ou irregularidades financeiras, com a adjudicação. A **transferência** e a **reversão de domínio** são também inexpressivas comparadas com outras, ainda sim se tratam de mecanismos legais aplicados na obtenção de terras, e colaboram com a reforma agrária.



Além da implantação dos assentamentos, as políticas de obtenção subsidiam análise importante da reforma agrária por meio da territorialização das famílias e da

área dos assentamentos. Nas políticas de obtenção de terras está a essência do processo de alteração da estrutura fundiária, que podemos caracterizar de reformador ou não, procurando fazer leituras de como transformam o espaço utilizando de estratégias legais para contribuir com a democratização do acesso à terra em nosso país. Na tabela 1, relacionamos a implantação dos assentamentos com as famílias assentadas e a área dos projetos, adquiridos por políticas específicas, ainda classificadas em 12. Destacamos a desapropriação, o reconhecimento a compra de terras e a doação, que irão formar a nova classificação, restando apenas aglutinar as políticas de regularização e as de desapropriação.

**Tabela 1 - Brasil – Políticas de obtenção dos assentamentos rurais 1985-2009**

<b>Políticas de obtenção</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>%</b>	<b>Famílias</b>	<b>%</b>	<b>Área</b>	<b>%</b>
Adjudicação	29	0,4	641	0,1	118.754	0,2
Arrecadação	312	3,9	79.372	9,4	6.870.193	11,3
Cessão	27	0,3	4.805	0,6	37.786	0,1
Compra	483	6,1	45.544	5,4	1.231.898	2,0
Confisco	31	0,4	425	0,1	14.377	0,0
Desapropriação	5.103	64,6	492.587	58,3	17.803.800	29,3
Discriminação	33	0,4	9.169	1,1	629.757	1,0
Doação	128	1,6	11.155	1,3	417.770	0,7
Incorporação	5	0,1	1.103	0,1	35.040	0,1
Reconhecimento	1.362	17,2	136.468	16,1	30.516.110	50,2
Reversão de domínio	16	0,2	1.321	0,2	45.606	0,1
Transferência	68	0,9	4.715	0,6	218.802	0,4
Não Informado <sup>1</sup>	306	3,9	57.913	6,9	2.903.945	4,8
<b>TOTAL</b>	<b>7.903</b>	<b>100</b>	<b>845.218</b>	<b>100</b>	<b>60.843.838</b>	<b>100</b>

Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, 2010. Org.: Rafael de O. Coelho dos Santos

Na tabela 2 apresentamos as políticas já classificadas em cinco, tornando mais simples a leitura das informações. A desapropriação subiu para 68% do total, com 5.163 assentamentos, e as políticas de regularização foram responsáveis pela implantação de 705 projetos, o que representa 9% do total para o período. O reconhecimento, aqui somente como política aplicada nos assentamentos já implantados por estados e municípios, é a política de 15% dos assentamentos. A compra e a doação de áreas para reforma agrária representam 6% e 2%, respectivamente, praticamente inalteradas neste novo método, por terem características próprias.

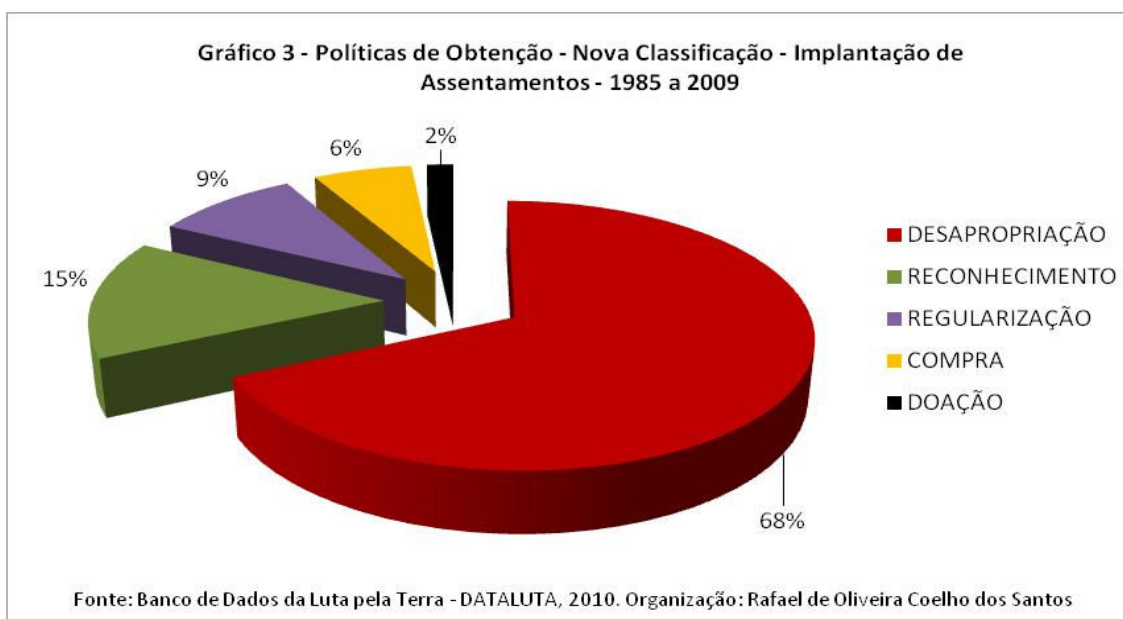
<sup>1</sup> Dados de assentamentos onde a forma de obtenção não foi especificada pelos Institutos oficiais responsáveis.

**Tabela 2 - Brasil - Políticas de obtenção dos assentamentos rurais 1985-2009 – Nova Classificação**

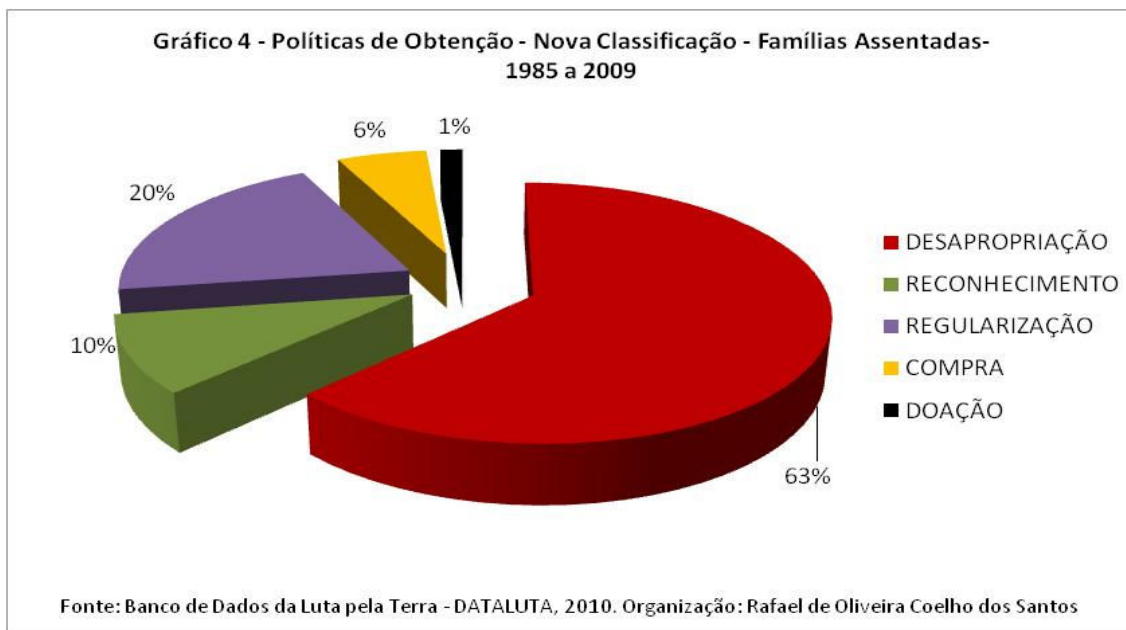
Políticas de obtenção	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
Desapropriação	5.163	68	493.653	63	17.838.200	31
Reconhecimento	1.118	15	79.055	10	5.097.037	9
Regularização	705	9	157.898	20	<b>33.256.256</b>	<b>57</b>
Compra	483	6	45.544	6	1.231.898	2
Doação	128	2	11.155	1	417.770	1

Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, 2010. Org.: Rafael de O. Coelho dos Santos

Os gráficos apresentados a seguir, são uma tentativa de expressar visualmente a influência de cada política de obtenção na implantação de assentamentos, na territorialização das famílias e na área total dos projetos, por valores percentuais. No gráfico 3 podemos ver como a desapropriação supera em grande soma as demais políticas na implantação de assentamentos no país, como expresso na tabela 2.



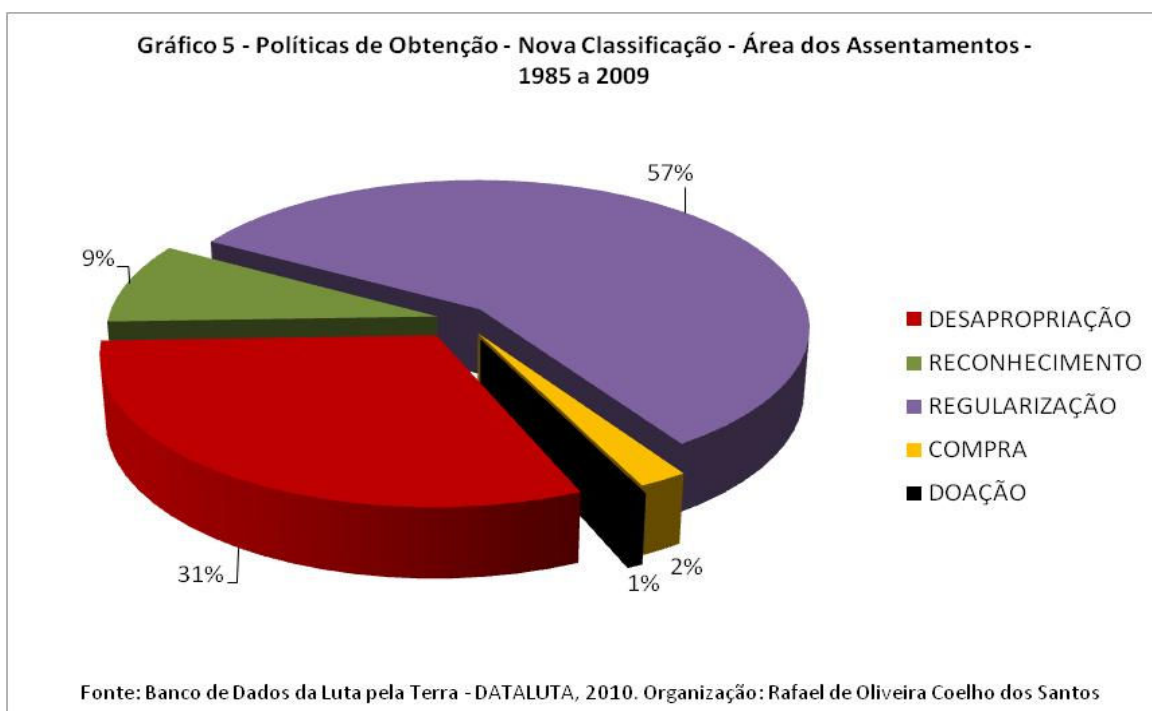
No gráfico 4 apresentamos a nova classificação para o número de famílias assentadas, onde as políticas de regularização aglutinadas somam 20% do total. A desapropriação é a mais expressiva na territorialização das famílias, com 63% das famílias, e o reconhecimento de projetos estaduais e municipais atinge a soma de 10%. A compra de terras e a doação são responsáveis por 6% e 2%, respectivamente.



Verificamos nos gráficos anteriores que a desapropriação é a primeira política em número de assentamentos e famílias assentadas, porém não em área. A área dos assentamentos analisada a partir das políticas de obtenção nos remete a algumas questões polêmicas, em constante discussão por muitos dos envolvidos com a reforma agrária. O gráfico 5 mostra a superioridade na área dos projetos obtidos por regularização fundiária, com 57% do total. Podemos relacionar isto ao fato de que no governo Lula foi priorizado a implantação de assentamentos em grandes áreas da região Norte, em terras da União já ocupadas por posseiros e comunidades locais. Esta política se tornou recorrente a partir de meados da década de 90, sendo utilizada regularmente pelos órgãos responsáveis, e se tornou uma das prioridades no II PNRA em 2003, com meta de beneficiar 500 mil famílias em três anos (2003-2006). (BRASIL, 2003). Este intrincado processo de regularização de terras públicas na região Norte do país é predominante na Amazônia Legal. Em 2003, as áreas regularizadas com mais de 100 hectares chegaram a soma de 35.027.088 ha, representando 52,8% da área total dos imóveis desse porte no país (GIRARDI, 2008). Faremos uma discussão mais apurada do assunto no tópico 4.2 deste capítulo.

A área dos projetos obtidos por desapropriação soma 31% do total, bem menos expressiva que na implantação de assentamentos e territorialização de famílias, fato que se deve principalmente ao custo das indenizações e as próprias particularidades da

regularização fundiária. O reconhecimento de terras, a compra e a doação somam juntos 12% da área obtida.



Nos próximos tópicos deste capítulo explicamos mais a fundo as políticas de desapropriação, regularização e reconhecimento, para subsidiar este estudo.

#### 4.1 DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é a política mais utilizada na obtenção de áreas para implantação de assentamentos, e a que causa mais conflitos e disputas jurídicas, por alterar incisivamente a estrutura fundiária. Sua efetivação se dá mediante indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA's), com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Através desta política foram implantados 5.103 assentamentos rurais desde o I PNRA, em 1985, e é responsável pela territorialização de 492.587 famílias, em uma área de 17.803.800 hectares (DATALUTA, 2010). O MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário afirma a importância da desapropriação dizendo:



A estratégia de ação prioritária para obtenção de imóveis para a implantação de projetos de assentamento é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento constitucional regulamentado pela lei 8.629/93. (MDA, 2010).

A questão da propriedade no Brasil tem um histórico de vigorosos debates, avanços constitucionais, mudanças de paradigmas, e desperta polêmica até hoje pelo modo como é protegida pelo Estado Moderno. A propriedade privada se tornou ponto central na discussão e no desfecho de questões de imensa importância como o processo abolicionista de 1888, que foi um dos pontos de partida para construção de um novo espectro proprietário. Os donos de escravos encontravam proteção constitucional para desferirem seus discursos em defesa do direito de terem o escravo como propriedade, e se não o mais tivessem por força da lei, que fossem ressarcidos com pesadas indenizações. A diferença estava no absurdo de se encontrar argumentos para se ter como propriedade a vida de um ser humano, e hoje o argumento é em defesa da propriedade natural, econômica, cultural, mas ainda sim parte de um todo que influencia de algum modo a vida de outrem. Neste estudo nos referimos à propriedade fundiária. A esse respeito, SANTOS, 2009, afirma que:

É essa proteção proprietária, desapropriação mediante indenização, que foi positivada na Constituição Imperial de 1824, em seu Art. 72 § 17, na linha de todas as demais constituições burguesas do século XVIII e XIX. Entretanto, por detrás desta garantia, estariam interesses conflitantes que viriam à tona no final do século XIX. Ao se proteger a propriedade privada no Brasil, se protegeriam a propriedade colonial arraigada, ainda oriunda do aspecto político-militar das sesmarias, e, ao mesmo tempo, contemplariam os novos ventos burgueses de proteção a uma propriedade eminentemente econômica, com base no trabalho assalariado e na acumulação capitalista. (SANTOS, 2009, p.21, 22).

Essa proteção proprietária positivada na Constituição Imperial de 1824 advém de um processo de mitigação e fragmentação da relação indubitável que John Locke (1632-1704) inseria entre propriedade privada e trabalho. Concordamos com Locke quando estabeleceu a íntima ligação entre propriedade e trabalho individual, pois já naquela época entendia que a terra deveria ser fonte de bem-estar para todos, portanto, a propriedade desta só se justificava quando o trabalho individual agregasse ao local a

possibilidade de gerar benefícios aos demais. Caminhou neste sentido o esforço do poder constituinte em relacionar propriedade individual e trabalho com o processo de “funcionalização da propriedade privada”.

Por meio de um processo de busca de “repersonalização do direito civil constitucional”, já tardio no Brasil, uma mudança significativa foi inserida no texto constitucional de 1988, em que o centro civilista passou a não ser mais o patrimônio, mais o princípio constitucional da pessoa humana (art. 1º, III da CF.). Importante colocar que a primeira quebra republicana do individualismo proprietário se deu em 1934, com Getúlio, positivando a desapropriação por interesse público, ou seja, para obras públicas e de planejamento, para fins de Estado. O caminho estava aberto para que a Constituição de 1946 fosse mais precisa. Em seu artigo 141, §16, o uso da propriedade foi condicionado ao bem-estar social, na desapropriação por interesse social, mas protegida por indenização prévia, justa e em dinheiro. A partir desta mudança, novos rumos são traçados quando o indivíduo proprietário do Estado Liberal sai de cena para dar lugar à pessoa humana, em todas as suas atribuições, que vão muito além do mero aspecto patrimonial. (SANTOS, 2009). Ao passo que o poder constituinte no Brasil foi permanentemente se transformando ao longo do século XX, algumas questões urgentes e estruturais, como a concentração fundiária no campo brasileiro, deu origem a conflitos que, se aconteciam de maneira mais isolada no início, se tornaram recorrentes e graves em meados do século passado.

A propriedade privada protegida pela Constituição entra mais uma vez em questão, só que agora não mais como vida humana, mas sim como propriedade fundiária, representada pelo latifúndio. O processo de “repersonalização do direito civil constitucional”, aliado ao poder constituinte permanente, alinharam o direito civil à idéia de revisão a partir de fins sociais. Foi revisto e atualizado o antigo conceito de posse, em consonância com os fins sociais da propriedade (REALE, 1999). Neste aspecto, a função social da terra é o cultivo, a produção, a ocupação de forma a gerar algum tipo de benefício ao ser humano, a terra como direito à vida. A respeito destas mudanças no espectro da propriedade, agora sob outro aspecto e de acordo com seus fins sociais, concordamos coma citação abaixo:

A desapropriação é velha medida do liberalismo: mantém a integridade do patrimônio individual. É verdade que no começo do século dezenove a desapropriação era concebida somente

para o uso público e esta nova forma (desapropriação sanção do século XX) é para uso social, isto é, possibilita que o Estado entregue a um novo proprietário que se comprometa a cumprir a função social. (SANTOS, 2009, Apud MARES, 2003).

Este foi o princípio norteador do I PNRA, implantado em 1985, preciso em suas ações de intervenção nos latifúndios, propostas no documento original. Importante colocar que o mesmo foi alterado 12 vezes, em muito pela pressão exercida pelos políticos ruralistas com grande poder de influência no governo da Nova República. As ações propostas no plano visavam uma alteração real na estrutura fundiária concentradora, primordialmente por meio da desapropriação de terras para fins de reforma agrária. O latifúndio foi colocado como principal fator a ser combatido, e a improdutividade como prática a ser suplantada. Tal plano previa:

Mudar a estrutura fundiária do país, distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando, progressivamente, o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atenda aos princípios de Justiça Social e o aumento da produtividade, de modo a garantir a realização sócio-econômica e o direito de cidadania do trabalhador rural. (BRASIL, 1985).

Comprendemos então que neste contexto, a reivindicação dos movimentos de luta pela terra era principalmente pela desapropriação de terras improdutivas, que não cumpriam com sua função social. A partir da década 90 essa lógica começa a mudar. A desapropriação é a política responsável pela desconcentração fundiária, mas a política de regularização se transforma em ferramenta de uso recorrente pelo governo. Com a implantação do modelo neoliberal, o agronegócio, modelo de produção em larga escala pautado na comercialização de *comodities*, se territorializou rapidamente no país, e o trabalhador rural passou a ser excluído agora pela produtividade, pautada em relações estritamente capitalistas. Com o II PNRA do governo Lula em 2003, o número de desapropriações diminuiu consideravelmente. A reforma agrária passou de desapropriatória no I PNRA para “regularizatória” no II PNRA.

Levando em conta a nova classificação usada neste relatório, consideramos as políticas de **confisco** e **adjudicação** como desapropriatórias. Estas políticas desapropriam por meios diferentes, mas tem o mesmo fim. Diferenciam-se da

desapropriação comum por não indenizarem o proprietário expropriado. O confisco é efetivado pelo uso e ocupação ilegal do solo, como na cultura de plantas psicotrópicas. A adjudicação é efetivada no caso de não quitação de débitos, onde a propriedade penhorada retorna ao credor. Portanto, estas duas políticas em consórcio com a desapropriação, são responsáveis pela implantação de 5.163 projetos entre 1985 e 2009, pela territorialização de 493.653 famílias, em uma área de 17.838.200 hectares. (DATALUTA, 2010).

## **4.2. REGULARIZAÇÃO**

São diversas as posições dos profissionais que trabalham com reforma agrária a respeito do processo de regularização fundiária. Alguns afirmam que a implantação de assentamentos por meio da manobra de concessão de títulos de posse, ou seja, a regularização de áreas já ocupadas por posseiros, comunidades ribeirinhas, dentre outras, não pode ser considerado como parte de um processo reformista, pois não desconcentra a estrutura fundiária através da distribuição e redistribuição de terras, por meio de desapropriações, então a “reforma” propriamente dita não acontece. Todavia, há os que afirmam que por mais que não atinja a estrutura fundiária concentradora, a regularização garante segurança à grande parcela de pequenos agricultores, recorrentemente envolvidos em conflitos com grileiros e outros sujeitos do capital, além de permitir o acesso às políticas de crédito e subsídios dos programas do governo para o desenvolvimento territorial rural. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, coloca que esta política tem por finalidade:

Regularizar a situação política de posseiros e populações tradicionais com expedição de títulos de domínio ou concessão de direito real de uso incluindo a ratificação de títulos já emitidos, objetivando o ordenamento fundiário. (INCRA, 2010).

Ao passo que a regularização fundiária traz benefícios a parcela considerável de camponeses, algumas políticas públicas, aplicadas a partir de meados do século passado, acabaram por propiciar a apropriação ilegal de extensas áreas, como na Amazônia Legal, em favor do latifúndio e do agronegócio. Neste processo, além de

aumentadas as áreas máximas de “posses” em terras públicas, a permissividade das leis possibilitavam a compra de imensas áreas de terras públicas por particulares (GIRARDI, 2008). Os camponeses da Amazônia, na maioria dos casos ocupam áreas de menos de 100 hectares, neste sentido, a regularização de posses de áreas com mais de 100 hectares acabou por se transformar em legalização dos grilos (OLIVEIRA, 2008). Alguns mecanismos foram instituídos para o levantamento desta situação, como Comissões Parlamentares de Inquérito. GIRARDI (2008) explica que:

O artigo 51 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 prevê (ia) a revisão, pelo Congresso Nacional, nos três anos que seguiram a promulgação da CF, de todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a 3.000 hectares realizadas entre 1º de janeiro de 1962 e 31 de dezembro de 1987. Isso ainda não foi feito. (GIRARDI, 2008. p. 227).

Essa situação é resultado dos métodos de ação do INCRA no cadastramento das propriedades rurais, que designa como posse os imóveis rurais sem registro legal. Concordamos que o processo de regularização fundiária deve ser realizado por meio de critérios rigorosos de averiguação tanto do histórico dos sujeitos envolvidos, pautado no esforço de se impedir acumulação de terras, quanto considerando de modo incisivo as questões ambientais locais. A respeito disso propõe GIRARDI (2008):

A regularização das posses (até 100 ha), caso estejam em terras públicas ou devolutas, pode ser socialmente adequada para fins de reforma agrária, como prevê a lei. Porém, este processo de regularização deve ser coordenado de forma que considere, primeiramente, o impedimento da acumulação de terra, a vistoria sobre o direito dos indígenas e a observação das prioridades ambientais. Além disso, a regularização de terras na Amazônia deve considerar a viabilidade e real necessidade de ocupação da região, de forma que a ocupação de novas terras não seja escape para não realizar a reforma agrária em outras regiões do país. Desta forma, se considerada a possibilidade de legalizar apenas as posses de menos de 100 ha, haveria, em todo o Brasil, possibilidade de regularização de 21,7 milhões de hectares, dos quais 9,6 milhões na Amazônia Legal. (GIRARDI, 2008. p. 230, 231).

No segundo Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, de novembro de 2003, o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário instituiu como meta beneficiar com a regularização fundiária 500 mil famílias até 2006, mas apenas 67.650 foram contempladas pelo processo, que corresponde a 13,5% do total (DATALUTA, 2010). Neste documento, o Governo Federal defende a regularização fundiária atribuindo as deficiências em relação à titulação das propriedades à situação de fragilidade jurídica instituída por ação do próprio Estado, através do estatuto jurídico. O mesmo documento deixa claro que o público a ser beneficiado devem ser apenas os agricultores com posses até 100 hectares. O II PNRA assim expõe o processo:

O estatuto jurídico em relação à posse da terra é também um sério obstáculo ao desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de obter sustentabilidade econômica e social. A situação de fragilidade jurídica decorre de um conjunto diversificado de situações que remontam ao padrão de ocupação ancestral da terra (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas), à ação do Estado (ocupantes de áreas públicas e devolutas), à falta de acesso dos instrumentos jurídicos de regularização (ocupantes da sua própria terra não regularizados, ocupantes de terras particulares portadores de direito de usucapião). São mais de um milhão de agricultores brasileiros, distribuídos em todos os estados, com posses de até 100 ha. (BRASIL, 2003). (II PNRA, 2003. p. 22).

Concordamos com GIRARDI (2008) quando chama a regularização de áreas superiores a 100 hectares de legalização dos grilos, pois consideramos inadequado ao propósito da reforma agrária. Entendemos o processo de regularização fundiária como benéfico para as famílias de posseiros que necessitam de acesso ao crédito e políticas de fomento e comercialização, de estabilidade ao seguimento pacífico da posse, de proteção legal no que diz respeito à violência associada à questão agrária. Todavia não “reforma” de fato a estrutura fundiária, não desconcentra a terra, apenas impede o avanço do capital territorializado por meio do agronegócio.

Na nova classificação proposta neste relatório para as 12 políticas de obtenção de terras (ver quadro 4), classificamos como **regularização** os processos de *discriminação, arrecadação, incorporação, cessão, reconhecimento TP, transferência e reversão de domínio*. Consideramos os processos de **discriminação, arrecadação e incorporação** de terras devolutas não cobertas por título de domínio particular, ou que sob elas não pese contestação ou reclamação administrativa ou promovida por terceiros,

quanto ao seu domínio ou posse, como **regularização fundiária**, pois serão destinadas à implantação de assentamentos rurais e posterior regularização. O processo se dá também em terras ocupadas com posses que se caracterizam pela exploração de mão-de-obra familiar, onde os beneficiários são identificados e selecionados, possibilitando sua regularização para que eles tenham acesso aos programas de desenvolvimento rural. O II PNRA reforça nossa proposta quando diz:

Por meio de uma integração do INCRA com os órgãos estaduais será executado um amplo processo de regularização fundiária visando regularizar as pequenas posses de boa fé e a arrecadação e incorporação de terras devolutas ao patrimônio público, seguida de sua destinação para o assentamento de trabalhadores rurais, e também promover ações anulatórias sobre ocupações de terras com registros irregulares. (II PNRA, 2003. p. 23).

A **cessão** de terras, pelo simples fato de se efetivar através da transferência dos direitos de uso de terras pertencentes ao Poder Público para comunidades nativas ou organizações profissionais de coletores, tendo por fim a implantação de assentamentos é um processo de regularização fundiária.

A **transferência** e a **reversão de domínio** também são duas políticas que consideramos regularização fundiária. A transferência é assim classificada por se caracterizar em transferir o direito de propriedade de um imóvel para outra pessoa, por qualquer das formas, dentro de leis aceitáveis e reconhecidas. Neste caso se tratando de propriedade rural, e de agricultura familiar, exige a posterior regularização para integrar os programas de desenvolvimento territorial rural do Governo Federal. A reversão de domínio é a reversão ao patrimônio público de posse e domínio de terras ocupadas ou detidas irregularmente, em um artifício de equilíbrio entre o interesse público e os interesses dos particulares. Estas terras podem ser destinadas a reforma agrária e regularizadas para o acesso a benefícios.

Esta classificação facilita a interpretação das políticas adotadas para a reforma agrária, como a regularização fundiária que muito nos revela os meios pelos quais o poder público obtém terras para os assentamentos sem precisar desapropriar, enfrentando os ruralistas que têm poder político significativo nas esferas de poder em Brasília. Estas ações acabam por “ludibriar” a opinião das pessoas a respeito de sua atuação na implementação da reforma agrária.

### 4.3 RECONHECIMENTO

O **reconhecimento** é uma política que merece atenção maior neste trabalho, pois causa polêmica pelo fato de ser utilizado como forma de favorecer politicamente o governo inflando os números da reforma agrária. Através deste processo os projetos de assentamento obtidos por estados e municípios são reconhecidos pelo INCRA e relacionados no SIPRA, para que as famílias possam acessar os programas de crédito e assistência do Governo Federal, como o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, pela portaria número 080, de 24/4/2002, assim descreve o assentamento reconhecido:

Projeto criado por estado ou por município reconhecido pelo INCRA, cujos beneficiários, uma vez selecionados pelos programas de acesso à terra, passam a ter os mesmos benefícios de assentados dos programas do governo federal, sendo devidamente identificados no INCRA por meio do SIPRA. (MDA, 2002).

O Governo Federal se apropria destes números como se fossem assentamentos novos, como faz no processo de regularização fundiária, inchando os números com assentamentos antigos e concessão de título de posse a agricultores que já detinham propriedades rurais. O jornal Zero Hora, do Rio Grande do Sul, no artigo “O cálculo que infla a reforma agrária”, do dia 6 de Junho de 2010, publica que:

As estatísticas são turbinadas pelo governo por meio de um mecanismo legal chamado reconhecimento, que permite aos agricultores obter crédito e assistência técnica de órgãos federais. Com a ampliação do número de beneficiados pelas políticas agrárias, os lotes ocupados imediatamente são incorporados à contabilidade fundiária oficial. Dessa forma, o mais recente informativo do Incra, publicado em março, afirma que, nos últimos sete anos, “foram instalados 3.348 assentamentos, em 46,7 milhões de hectares”. Seria como se o governo Lula já tivesse destinado à reforma agrária uma área equivalente a quase duas vezes o Estado de São Paulo – ou mais de um Rio Grande de Sul e meio. (JORNAL ZERO HORA, 2010).



O reconhecimento de terras se configura assim como manobra política de aumento dos números da reforma agrária, mas também pode ser visto como ampliação das políticas de crédito e assistência técnica à assentamentos com dificuldades diversas, como iremos relatar no capítulo 6 deste relatório. O termo reconhecimento também é usado muitas vezes para designar o fato de se reconhecer uma propriedade como legal, ou seja, pela concessão de títulos fundiários, que consideramos regularização.

Outra manobra do governo para ludibriar a opinião pública aumentando os números da reforma agrária é a **autofagia**. FERNANDES (2006) explica que para não ter que desapropriar terras enfrentando os ruralistas, o governo adotou uma nova “arte política”, onde assenta famílias em assentamentos já existentes e em assentamentos já existentes em terras públicas, contabilizando novos projetos, ou em assentamentos implantados em terras públicas, por meio de regularização. O autor ainda explica que muitas famílias assentadas abandonam os lotes em função da precarização das políticas de reforma agrária e das políticas agrícolas, comum em todos os governos (FERNANDES, 2006).

#### **4.4 - COMPRA DE TERRAS**

A compra de terras é positivada no artigo 17, da Lei 4.505, de 30 de novembro de 1964, e também no artigo 1º do decreto 433, de 24 de janeiro de 1992. Neste decreto o INCRA está autorizado a adquirir imóveis rurais por compra e venda para fins de reforma agrária, a partir de proposta de compra de imóvel rural de propriedade particular. Esta forma de compra se diferencia da RAM - Reforma Agrária de Mercado no sentido de que é realizada pelo INCRA para destinação à implantação de assentamentos, e na RAM é feita através de linhas de financiamento para o acesso do pequeno agricultor ao mercado de terras, baseado nas diretrizes do Banco Mundial.

### **5. ESPACIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS NO ESTADO DE SÃO PAULO**

O estado de São Paulo se destaca pela sua relevância no cenário econômico nacional em relação aos demais estados da federação. Dotado de importante infraestrutura urbana e moderno parque industrial em grande parte de seu território, o estado de São Paulo alcançou altos níveis de modernização também no campo, e como em outras regiões do Brasil, este progresso veio acompanhado de contradições próprias das relações capitalistas de produção. Este desenvolvimento econômico e territorial remete o estado a complexas relações de poder e disputa pelos fatores essenciais a esse desenvolvimento, e um deles é o acesso a terra. A disputa é por modelos de desenvolvimento, que gera conflitos, fragmenta o território, modifica a paisagem, transforma o espaço, e acontece tanto no território material quanto no imaterial. A luta de classes acontece cotidianamente nestes territórios, envolvendo instituições políticas, acadêmicas, de comunicação, movimentos socioterritoriais, dentre outros tipos de organizações sociais. Utilizamos o conceito de território imaterial de FERNANDES (2008) que explica:

Temos territórios materiais e imateriais: os materiais são formados no espaço físico e os imateriais no espaço social a partir das relações sociais por meio de pensamentos, conceitos, teorias e ideologias. Territórios materiais e imateriais são indissociáveis, por que um não existe sem o outro e estão vinculados pela intencionalidade. A construção do território material é resultado de uma relação de poder que é sustentada pelo território imaterial como conhecimento, teoria e ideologia. (FERNANDES, 2008. p. 8).

Partindo deste entendimento, o estado de São Paulo está inserido dentro de uma complexa Questão Agrária, onde os conflitos fundiários são históricos, e as disputas dentro do território imaterial determinam muitas vezes os desdobramentos destes conflitos transformando o espaço, o território material. As dificuldades na implantação de políticas de reforma agrária no estado de São Paulo estão em muito relacionadas a estas dinâmicas, onde as raízes históricas foram pautadas no latifúndio, no coronelismo, nas convicções jurídicas, dentre outras questões.

Como “sede do capitalismo brasileiro”, aqui residem donos de grandes áreas improdutivas em outros estados, terra ociosa, que tratam de defender essas glebas como reserva de valor. O Pontal do Paranapanema, situado no extremo oeste do estado, é um dos palcos principais onde se desenvolve a luta pela terra, pois tem um histórico de

terras ocupadas irregularmente por grandes grileiros, que melhor se prestam para sediar uma grande área reformada (SILVA, 1997).

Na tabela 2, é possível quantificar os projetos de assentamentos obtidos pelas políticas no estado, como também relacionar a tipologia a que foram classificados, possibilitando um melhor entendimento da condução do processo de reforma agrária neste território. O **reconhecimento** é a política que abarca o maior número de projetos no período analisado, com 125 assentamentos, 53% do total. Destes 125, 123 são projetos estaduais, que podem ter sido obtidos por meio de políticas de regularização fundiária efetivadas pelo estado e municípios, como também por desapropriação e compra. Os outros dois são projetos federais e possivelmente se tratam de reconhecimento de título de posse, regularização efetivada pela União. Para o relatório final, realizaremos pesquisas bibliográficas e documentais para confirmar os processos de formação destes assentamentos. Existem no estado 75 assentamentos obtidos por desapropriação pelo governo federal através do INCRA, que não foram enquadrados a nenhuma tipologia específica, por não terem característica diferenciada em relação aos aspectos naturais, culturais e localização. Tratam-se então de PA's, Projetos de Assentamento Federal. Um assentamento Quilombola e cinco Projetos de Desenvolvimento Sustentável foram obtidos por desapropriação, e classificados nestes tipos. De acordo com nossas fontes, apenas 4 assentamentos aparecem como desapropriados pelo estado, o que revela o complicado arcabouço de relações entre o estado, os movimento de luta pela terra e o capital.

**Tabela 2 – São Paulo - Políticas de obtenção e Tipologia – 1985-2009 – Número de assentamentos**

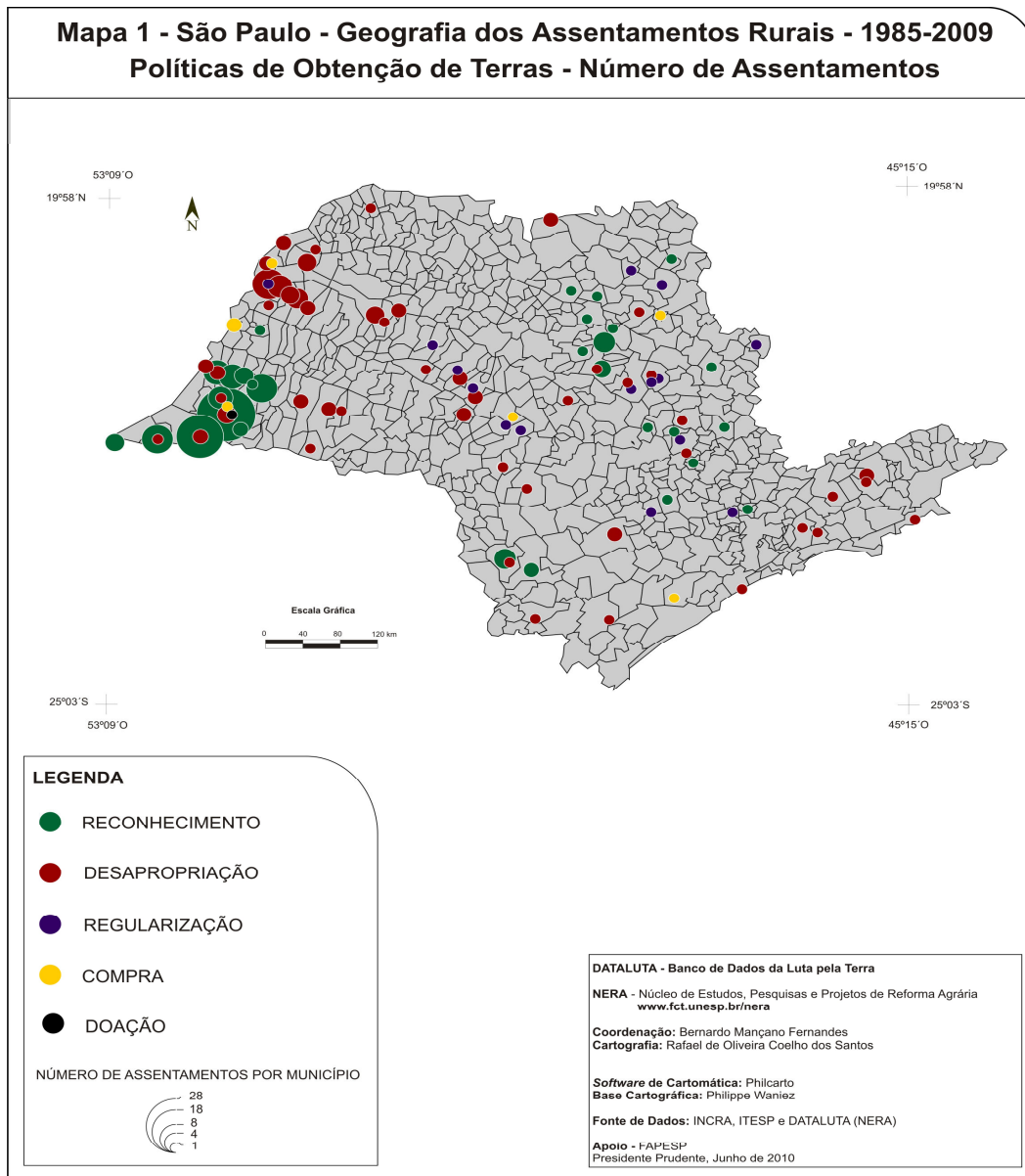
TIPOLOGIA DE ASSENTAMENTOS						
POLITICAS DE OBTENÇÃO	Assentamento Quilombola	Projeto de Assentamento Federal	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	Projeto de Assentamento Estadual	TOTAL	%
Adjudicação	0	0	3	0	3	<b>1,3</b>
Arrecadação	0	1	1	0	2	<b>0,9</b>
Cessão	0	4	2	0	6	<b>2,6</b>
Compra	0	5	2	0	7	<b>3,0</b>
Desapropriação	1	75	5	4	85	<b>36,2</b>
Doação	0	1	0	0	1	<b>0,4</b>
Não Informado	0	1	0	0	1	<b>0,4</b>
Reconhecimento	0	2	0	<b>123</b>	<b>125</b>	<b>53,2</b>
Transferência	0	4	0	1	5	<b>2,1</b>
<b>TOTAL</b>	1	93	13	128	<b>235</b>	<b>100</b>

Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, 2010. Org.: Rafael de O. Coelho dos Santos

Por meio das políticas de obtenção apresentadas na tabela 2, foram implantados 235 assentamentos no estado no período analisado, que representa 3% do total no país neste período (DATALUTA, 2010).

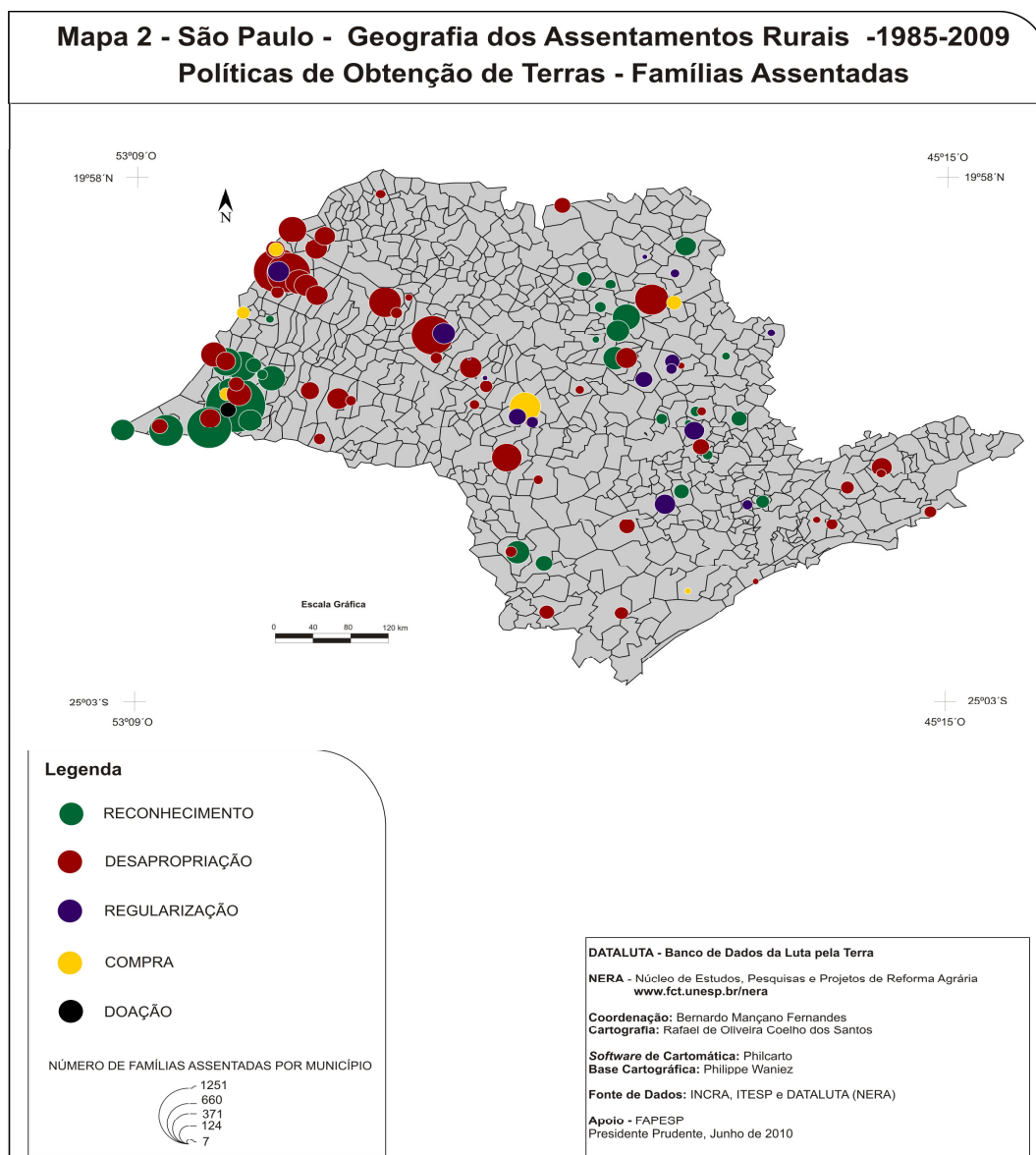
A análise da espacialização das políticas de obtenção de terras no estado de São Paulo pode subsidiar algumas conclusões importantes. No mapa 1, apresentamos a distribuição dos assentamentos e as políticas de obtenção utilizadas.

O **reconhecimento**, como já explicitado é a política predominante no estado de São Paulo, principalmente no Pontal do Paranapanema, onde o Governo Federal, através do INCRA, reconheceu assentamentos criados pelo ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo e órgãos municipais, cadastrando as famílias no SIPRA para que possam acessar programas de crédito e assistência técnica como o PRONAF. No capítulo 6 sintetizamos os trabalhos de campo realizados em 8 assentamentos de municípios do Pontal do Paranapanema, a fim de entender como se dá a relação entre o INCRA e os assentamentos por este reconhecido, e suas diferenças em relação aos projetos sob responsabilidade total do ITESP. A **desapropriação** é a segunda política mais utilizada, e os assentamentos obtidos através desta política estão territorializados em quase todas as regiões do estado, mas predominam na porção noroeste. Sua aplicação acontece de maneira mais difícil no estado de São Paulo, principalmente pela dificuldade que os movimentos de luta pela terra encontram na disputa que se dá no território imaterial. No Pontal, por exemplo, os conflitos fundiários se transformaram em muitos casos em disputas jurídicas entre grileiros e poder público, pelo caráter devoluto das terras. Os assentamentos implantados por meio de políticas de regularização estão concentrados na região central e norte do estado. Os obtidos por meio de compra de terras estão bem distribuídos, mas em pequena intensidade.

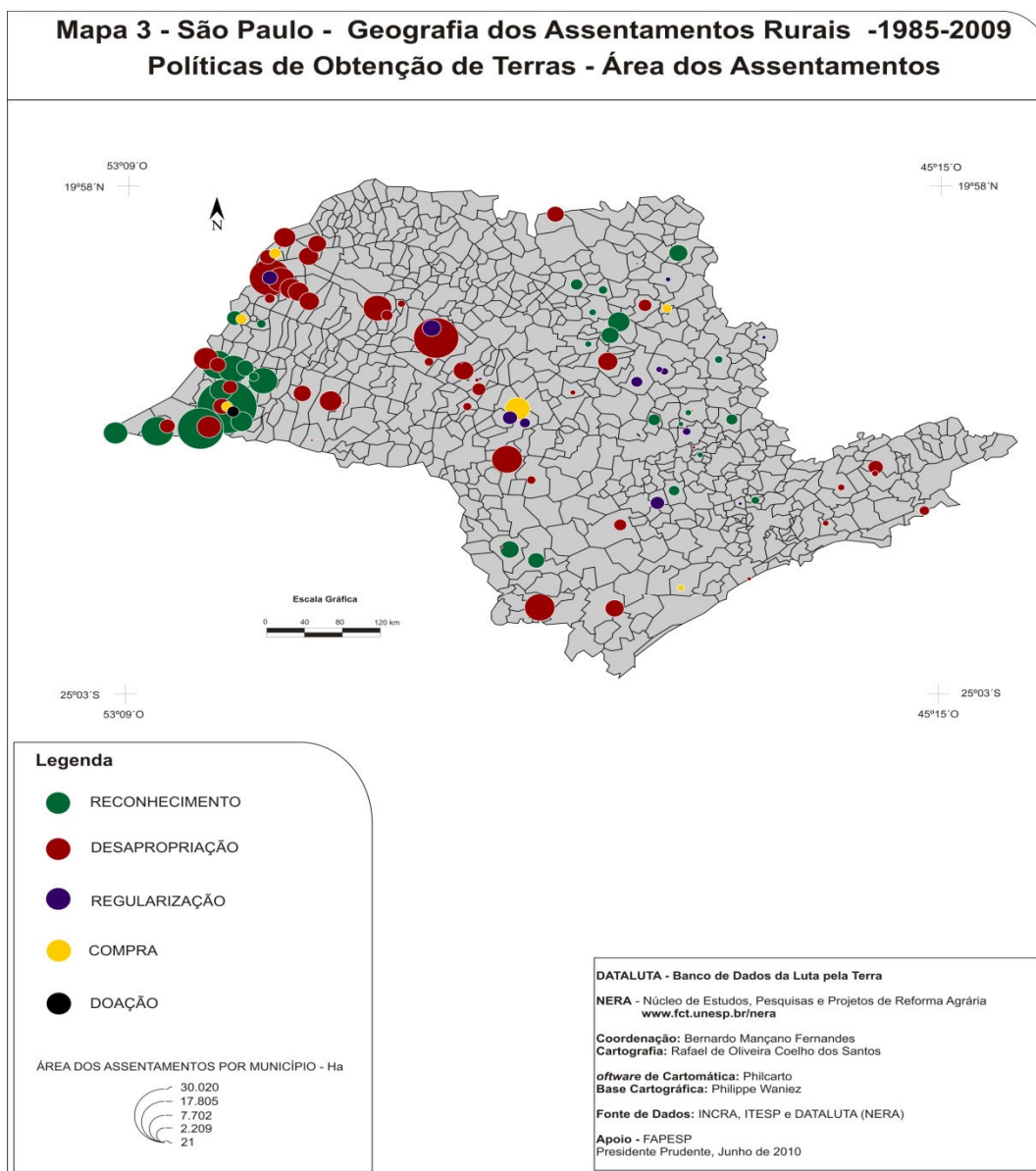


No mapa 2, buscamos verificar a influência destas políticas de obtenção por meio do número de famílias assentadas por município, para chegar a algumas considerações. Entre 1985 e 2009 foram territorializadas 15.265 famílias no estado, que representa 1,8% das 845.218 famílias assentadas em todo o país no período (DATALUTA, 2010). Em São Paulo, o número de famílias é maior nos assentamentos obtidos por desapropriação, com 7.311 famílias, e nos reconhecidos pelo INCRA, com 6.006 famílias assentadas (DATALUTA, 2010). Estas últimas estão territorializadas principalmente no Pontal do Paranapanema. O número de famílias assentadas é bem menor no estado de São Paulo se comparado com os grandes projetos em terras públicas da região Norte, por exemplo, (análise a ser realizada para o relatório final), devido a

seu caráter de elevado grau de desenvolvimento, com importante infra-estrutura disponível para os setores de produção, o que acirra a disputa pela terra, tão essencial para qualquer atividade produtiva. Importante dizer que todo esse arcabouço privilegia a agricultura patronal, capitalizada, em detrimento da agricultura familiar. Esta dificuldade de acesso à terra se traduz em assentamentos menores, com menor número de famílias, comparado a outras regiões do país. A regularização foi política responsável pela territorialização de um número menor de famílias, principalmente na região central do estado, atingindo a soma de 1.168 famílias. A compra também aparece de modo menos expressivo, com 643 famílias, e a doação aparece por último com 90 famílias (DATALUTA, 2010).



A área dos assentamentos obtidos entre 1985 e 2009 no estado de São Paulo atinge a soma de 295.903 hectares, que representa 0,5% da área total dos assentamentos obtidos em todo o Brasil neste período (DATALUTA, 2010). No mapa 3, verificamos que a dimensão dos assentamentos se dá da mesma forma que o número de famílias e de projetos, maiores nos municípios com projetos reconhecidos pelo Governo Federal, como também nos municípios onde estão territorializadas as famílias dos assentamentos obtidos por desapropriação, representando 45% e 47% da área total, respectivamente. A área total dos assentamentos regularizados representa 4,3%, os obtidos por compra são 3,3%, e a área obtida por doação chega a 0,4%. As áreas obtidas por estas últimas políticas são quase inexpressivas quando comparadas à desapropriação e reconhecimento.



De acordo com o censo agropecuário de 2006, na região sudeste do país existem 18.494 estabelecimentos rurais sem titulação definitiva, em uma área de 405.951 hectares (TEIXEIRA, 2009), fato que aponta a complexidade na regularização de títulos fundiários. Entendemos que este processo deve beneficiar apenas os agricultores que vivem em áreas com menos de 100 hectares, pequenos posseiros. O agronegócio encontra-se territorializado em parte significativa do estado, principalmente através da cana, fato que reafirma a importância do processo regularizatório, pois impede ao menos no âmbito legal o avanço do agronegócio nestas regiões. As famílias assentadas nestas áreas se tornam responsáveis por sua preservação e manejo, instituindo formas de uso e ocupação do solo diferentes do agronegócio.

Em alguns períodos o processo de regularização fundiária para implantação de assentamentos foi mais intenso, como após as eleições estaduais de 1982, onde BERGAMASCO (1996) explica que os governadores eleitos procuraram de alguma forma contemplar os trabalhadores rurais, fazendo um levantamento de terras públicas ociosas e distribuindo e/ou regularizando juridicamente a propriedade de antigos posseiros. Os estados e municípios não tinham autonomia para realizar desapropriações (BERGAMASCO, 1996). A autora coloca que:

Os assentamentos rurais estaduais na década de 80 foram obtidos por políticas diversas sem recorrer à desapropriação, pois só o governo federal tinha esse poder. Deram preferência à ocupação de áreas estaduais sem utilização. (BERGAMASCO, 1996. p. 29).

A obtenção de terras estaduais sem utilização é regularização fundiária, pois as famílias são assentadas e são regularizados os títulos de posse. No estado de São Paulo o reconhecimento é política expressiva, mas não o reconhecimento de títulos fundiários e sim o de projetos obtidos pelo estado e municípios, pelo INCRA. Um dos objetivos deste estudo é compreender as relações que se dão nos assentamentos reconhecidos, a fim de compreender se o governo federal vai além do cadastro das famílias nos programas de crédito como o PRONAF.

## **6. ASSENTAMENTOS RECONHECIDOS PELO INCRA NO ESTADO DE SÃO PAULO: ESTUDO DE CASO DO PONTAL DO PARANAPANEMA**



Nesta parte iremos sintetizar trabalhos de campo realizados em assentamentos do Pontal do Paranapanema, com o objetivo de compreender como o INCRA atende os assentamentos por ele reconhecidos, como os órgãos estaduais e municipais estão inseridos neste processo, e o que muda em um assentamento reconhecido partindo da visão dos próprios assentados. O Pontal do Paranapanema é uma região de grandes desafios para a comunidade assentada. De acordo com nosso levantamento, alguns assentamentos não dispõem de assistência técnica suficiente nos lotes, o solo é em muitos casos de pouca fertilidade, a produção de cana ameaça constantemente esses territórios, e outros problemas com crédito e dificuldades de inserção no mercado também são comuns.

Os assentamentos visitados foram:

- **PE Guaná Mirin**, localizado em Euclides da Cunha Paulista; Área obtida em 2002, com criação efetivada em 2003; Assentamento reconhecido pelo INCRA, com 34 famílias em uma área de 812 hectares;
- **PE Santa Rosa**, localizado em Euclides da Cunha Paulista; Área obtida em 1992, com criação efetivada em 1999; Assentamento reconhecido pelo INCRA, com 65 famílias em uma área de 865 hectares;
- **PE Roseli Nunes**, localizado em Mirante do Paranapanema; Área obtida em 2003, com criação efetivada em 2004; Assentamento reconhecido pelo INCRA, com 55 famílias em uma área de 2.082 hectares;
- **PA Água Sumida**, localizado em Teodoro Sampaio; Área obtida em 1987, com criação efetivada em 1988; Assentamento obtido por desapropriação, com 121 famílias em uma área de 4.214 hectares;
- **PA Antônio Conselheiro II**, localizado em Mirante do Paranapanema; Área obtida em 1999 com criação efetivada no mesmo ano; Assentamento obtido por Compra de terras pelo INCRA, com 65 famílias em uma área de 1.078 hectares;
- **PA Dona Carmem**, localizado em Mirante do Paranapanema; Área obtida em 2007 com criação efetivada em 2008; Assentamento obtido por desapropriação, com 150 famílias em uma área de 1.216 hectares;

Para alcançar o objetivo traçado, conversamos em média com uma família por assentamento, procurando entender como o INCRA e o ITESP realizam suas intervenções nestes territórios. O objetivo principal foi verificar o que muda de fato em um assentamento obtido pelo governo estadual e reconhecido pelo governo federal, política comum no Pontal do Paranapanema. Existem no Pontal 111 assentamentos rurais, o que representa 45% de todos os assentamentos do estado de São Paulo. As 6.182 famílias destes projetos chegam a 37% do total do estado, em uma área de 142.258 hectares. Existem no Pontal 91 assentamentos reconhecidos pelo INCRA, isto significa 82% dos assentamentos do Pontal, e 74% de todos os projetos reconhecidos no estado, fato que justifica esta pesquisa de campo. (DATA LUTA, 2010).

O que já sabemos é que o reconhecimento é política utilizada para que as famílias sejam beneficiadas pelos programas de crédito e assistência do governo federal, pois as ações em escala estadual são muitas vezes insuficientes e ineficientes, o que avaliza este processo. A questão está em como o governo federal através do INCRA intervém nestes territórios, e de que modo se dá a interação com os órgãos estaduais, neste caso o ITESP. Uma série de informações foi levantada. Foi colocado pelos próprios assentados que o governo estadual não possui políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar, trabalhando então com os projetos e programas do governo federal. Em um dos trechos, Wagmar, entrevistado do assentamento Antônio Conselheiro afirma que...

... o governo do estado não põe dinheiro na reforma agrária, ele não tem projeto pra reforma agrária. Ele não conseguiu ter projeto, ele tem projeto pra outras coisas, mas pra reforma agrária ele não tem, então é difícil um órgão do governo (ITESP) trabalhar se o governo não tem projeto pra ele. Ele tem que trabalhar com projeto de outro governo... (WAGMAR, assentado. 19/05/2010).

Em mais um trecho, o mesmo Wagmar completa:

... o governo do estado não tem política pra agricultura familiar. Até hoje ele não investiu nada na agricultura familiar, então todo o dinheiro que vem pra agricultura familiar tem que vir do governo federal para o governo do estado. Até a compra da terra devoluta é assim, da propriedade que é pagar a benfeitoria, então tem que vir do governo federal pro governo do estado pra ele poder arrecadar terra... (WAGMAR, assentado. 19/05/2010).

Segundo Wagmar, os programas e projetos de reforma agrária implantados nos assentamentos do Pontal são principalmente os elaborados pelo governo federal, por meio do INCRA, ficando a cargo do ITESP apenas a gestão dos investimentos para aplicação destes programas e obtenção de terras para fins de reforma agrária. Com relação ao atendimento das necessidades dos assentamentos, foi levantado que os dois órgãos trabalham em convênio, onde os técnicos participantes dos dois órgãos agem nos assentamentos, fazendo reuniões nos “barracões”, local onde os técnicos reúnem as famílias nos assentamentos para repassar informações e levantar os problemas e necessidades. No assentamento Água Sumida, obtido pelo INCRA por desapropriação em 1987, o assentado Laércio Moreno, assentado em 1994, confirma a ação dos dois órgãos, dizendo:

... eu acabei pegando financiamento no banco, quem fez o meu projeto foi o ITESP... nós temos aqui um técnico do ITESP e um do INCRA. (LAÉRCIO MORENO, assentado. 19/05/2010).

O ITESP assim descreve sua atuação nos assentamentos do estado, em sua página na internet:

Todos os assentamentos do Estado são atendidos por equipes do Itesp compostas por engenheiros agrônomos, técnicos agrícolas, veterinários, zootecnistas e assistentes sociais. As famílias assentadas recebem um apoio inicial para produção, com doação de calcário, sementes, mudas frutíferas e pequenos animais. Também recebem cursos de capacitação em diversas atividades que compõem um modelo de desenvolvimento sustentável, com geração de emprego e renda. Por fim, o Itesp elabora os projetos técnicos para obtenção de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Fundo de Expansão da Agropecuária Paulista (Feap). (ITESP, 2010).

O diretor executivo do ITESP Gustavo Úngaro, em publicação no site do instituto, edição número 154, coloca que não foi possível o convênio com o INCRA para a prestação de assistência técnica nos assentamentos paulistas em 2010.

Propusemos a celebração de convênio para o INCRA participar da rede pública de assistência técnica aos assentamentos paulistas, mas a decisão unilateral da superintendência do órgão federal, lamentavelmente, desprezou a sinergia entre os órgãos públicos. (ITESP, 2010).

Sabemos que há cooperação entre os dois órgãos, mais que a disputa política dentro do território imaterial é de grande influência em suas ações, que por se tratarem de partidos políticos diferentes em escala estadual e federal, e principalmente adversários eleitorais, muitas vezes expressam suas concepções político-ideológicas por meio de suas ações nestes territórios. Por meio de informações de pessoas ligadas à movimentos socioterritoriais, sabemos que o ITESP devolve ao INCRA dinheiro disponibilizado pelo governo federal para a obtenção de terras no estado, alegando dificuldades no realização do processo. Os convênios entre as instituições realmente existe, como o que visa dar agilidade ao processo de obtenção de áreas estaduais para implantação dos assentamentos, onde o INCRA afirma:

O INCRA disponibilizou R\$ 28 milhões num convênio assinado entre as duas instituições. Com o objetivo de intensificar a ação conjunta de obtenção dos imóveis em terras devolutas do Pontal do Paranapanema, um termo aditivo firmado em maio deste ano ao convênio, tornou mais ágil a arrecadação de terras, liberando os recursos em moeda corrente. Antes 70% do valor das indenizações era pago em Títulos da Dívida Agrária (TDAs) resgatáveis gradativamente a partir do segundo ano de emissão. Com a nova a forma de pagamento e a alocação dos recursos para as indenizações, o Incra reafirma o compromisso de contribuir em parceria com Itesp o avanço da reforma agrária em São Paulo e dar continuidade ao convênio celebrado pelos dois órgãos em 2003, especialmente na solução dos graves conflitos fundiários na região. (INCRA, 15 de dezembro de 2006).

Dona Maria Zélia Marques dos Santos, do Projeto de Assentamento Estadual Roseli Nunes, em Mirante do Paranapanema, diz que tem dificuldade no plantio devido a baixa fertilidade do solo em seu lote, dificultando a comercialização de produtos agrícolas, fato que obriga seu marido, senhor Gilson Vieira dos Santos, a complementar a renda trabalhando no corte da cana para uma usina da região. Adquirem a maioria dos

mantimentos na cidade, possuem 18 vacas leiteiras para comercialização do leite, tem algumas galinhas para produção de ovos, e produzem frutas e hortaliças em pequenas quantidades. Dona Maria reclama de falta de assistência em seu assentamento estadual reconhecido pelo INCRA. Complementa que é comum os assentados trabalharem no corte da cana para complementar a renda, onde ainda não está tudo mecanizado, pois a cana avança rapidamente na região trazendo as usinas em conseqüência. Na entrevista com o assentado Wagmar, do Antônio Conselheiro II, quando indagado sobre o assunto, colocou:

Então fica vendo, nós somos contra a cana? Não, engano. Nós somos a favor dela e da mecanização, mas tem que reinserir esse trabalhador. E como é que insere esse trabalhador? Na agricultura familiar, porque tem que ter o espaço da cana e tem que ter o espaço do trabalhador rural. Tem terra pra todo mundo, agora não dá pra ter terra pra um só. (WAGMAR, assentado. 19/05/2010).

Várias são as questões que os órgãos devem levar em conta em seus projetos de desenvolvimento territorial rural, com o intuito de proteger os pequenos produtores da segregação gerada pelo capital, inserindo novas práticas nas atividades agrícolas com vistas na exploração consciente dos recursos disponíveis, buscando novas formas produtivas para geração de renda. O planejamento e gestão destes territórios podem ser praticados por meio de atividades conjuntas em escala estadual e federal, contanto que sejam políticas realmente compromissadas com o desenvolvimento das comunidades rurais presentes nos assentamentos, isentas de intencionalidades de cunho partidário e eleitoral.

Através das entrevistas com os assentados e pesquisas sobre o tema, como expresso ao longo do capítulo, concluímos que os muitos assentamentos reconhecidos sofrem influência das ações dos dois órgãos, por meio de convênios firmados, de projetos conjuntos, ou apenas pelo reconhecimento por parte do governo federal. Os investimentos do governo federal nos assentamentos estaduais começam logo após o reconhecimento, com acesso à crédito e a investimentos de fundo perdido, como melhoria nas habitações por exemplo. No Pontal do Paranapanema, local da pesquisa, o leite é o principal produto comercializado pelos assentados, que também produzem alguns tipos de alimento como milho, mandioca, feijão, alguns tipos de hortaliças,

legumes e frutas. Alguns criam galinhas, porcos, mas a atividade principal é a pecuária leiteira. Os assentados consideram que os investimentos têm que ser contínuos, para que possam fortalecer e consecutivamente ampliar seus cultivos, a fim de expandir o mercado regional de comercialização dos produtos da reforma agrária.

O Pontal do Paranapanema, território de conflito entre os movimentos de luta pela terra e os sujeitos do capital, necessita de todo o tipo de ação, conjunta ou não, por parte dos órgãos responsáveis pela implantação de políticas de desenvolvimento rural, que resulte em melhorias para população assentada.

## **7. DETALHAMENTO DOS PROGRESSOS REALIZADOS**

- Atualização do DATALUTA com os dados de 2009 a respeito da implantação de assentamentos;
- Atualização da Metodologia DATALUTA assentamentos;
- Avanços na definição das políticas de obtenção por meio de pesquisa documental e bibliográfica;
- Nova classificação para as políticas de obtenção de terras, sistematizando as informações a respeito da implantação de assentamentos no país.
- Atualização do debate respeito de desapropriação, regularização e reconhecimento, subsidiando assim as análises de acordo com a classificação utilizada;
- Levantamento e análise das políticas de obtenção no estado de São Paulo entre 1985 e 2006, o que nos possibilitou entender a influência da política de reconhecimento no estado;
- Expomos em parte a realidade dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no estado de São Paulo, procurando verificar de que modo os órgãos federais e estaduais intervêm nestes territórios.

## **8. PLANO DE TRABALHO E CRONOGRAMA PARA A ETAPA SEGUINTE**

### **8.1. Plano de atividades para a próxima etapa**

1. Leitura da bibliografia referente ao tema, e levantamento permanente dos dados a respeito da implantação de assentamentos RA no DATALUTA;
2. Organização destes dados para facilitar o manejo das informações no programa Excel;
3. Exportação dos dados para o programa Philcarto para elaboração de mapas em escala nacional, diferenciando as grandes regiões do país na da distribuição espacial dos assentamentos, quantificando a influência de cada política com o propósito de subsidiar a leitura e debate a respeito da diversidade da reforma agrária;
4. Diferenciar a aplicação destas políticas por período de governo, desde a Nova República de Sarney em 1985 até o segundo governo Lula;
5. Elaborar tabelas e gráficos para compor os textos sobre a política de obtenção dos assentamentos;
6. Aprofundar as reflexões a respeito de nossa proposta de classificação para as políticas de obtenção;
7. Participar de reuniões de orientação com o professor orientador;
8. Participar de colóquios do NERA;
9. Publicar os resultados em revistas especializadas;
10. Apresentar os resultados em eventos científicos;
11. Elaborar relatório final.

### **8.2. Cronograma de execução**

<b>ATIVIDADES</b>	<b>TRIM. 3</b>	<b>TRIM. 4</b>
<b>1</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>2</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>3</b>	<b>X</b>	
<b>4</b>	<b>X</b>	
<b>5</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>6</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>7</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>8</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>9</b>		<b>X</b>

<b>10</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>11</b>		<b>X</b>

## **9. ATIVIDADES RELACIONADAS À PESQUISA**

### **9.1. REUNIÕES E COLÓQUIOS**

#### Colóquio NERA

*Data:* 6 de abril de 2010

*Horário:* 14:00 às 17:30 hs.

*Pauta:*

- Professor Bernardo: distribuição de tarefas;
- Grupos de estudos: co-orientação com os membros da pós-graduação;
- Bolsas;
- Trabalhos a serem apresentados no ENG – Encontro Nacional de Geógrafos
- Orientação para o Plano de atividades dos membros do grupo para o primeiro semestre;
- Centro de Memória do Pontal do Paranapanema;
- Cegeo – Curso Especial de Geografia

#### Colóquio NERA

*Data:* 3 de maio de 2010

*Horário:* 14:00 às 17:30 hs.

*Pauta:*

- Debate sobre os conceitos de movimento social e movimento socioterritorial;
- Discussão do livro da autora Maria da Glória Gohn: *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*;
- Apresentação dos Planos de Trabalho elaborado pelos membros do NERA;
- Início do debate sobre manifestações, tema da nova categoria no grupo;

#### Colóquio NERA

*Data:* 8 de junho de 2010



*Horário:* 14:00 às 17:30 hs.

*Pauta:*

- Discussão sobre o tema manifestações com a contribuição teórica de cada membro;
- Discussão sobre o funcionamento do Centro de Memória do Pontal do Paranapanema;
- Apresentação dos sumários dos relatórios FAPESP e CNPQ e projetos para 2011;

## 10. REFERÊNCIAS

BERGAMASCO, Sonia M.P.P.; NORDER, Luiz A. C. **O que são assentamentos rurais?** São Paulo: Brasiliense, 1996.Vol. 1.

BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estatuto da terra.** Brasília, 1964.

BRASIL. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária.** MDA. Brasília, 2003.

BRASIL. MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Superintendência Regional de Santa Catarina – sr(10)sc, INCRA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2009.**

COCA. Estevan L. de F. **Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil:** compreender a diversidade e a atualidade da reforma agrária brasileira - estudo dos assentamentos das regiões norte e nordeste. Relatório Final. FAPESP - Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo. Presidente Prudente, 2008.

FABRINI, João E. **Os assentamentos de trabalhadores rurais sem-terra do Centro – Oeste/PR enquanto território de resistência camponesa.** Presidente Prudente, 2002. Tese (Doutorado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

FERNANDES, Bernardo M. **A Formação do MST no Brasil.** Vozes. Petrópolis, 2000

FERNANDES, Bernardo M. **Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: Formação e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra – MST (1979-1999).** Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Departamento de geografia. Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 1999.

FERNANDES, Bernardo Mançano; STEDILE, João Pedro. **Brava Gente:** A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1999.

FERNANDES, Bernardo M. **Reconceitualizando a Reforma Agrária.** Boletim DATALUTA, junho de 2010. Disponível em: [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera).

FERNANDES, Bernardo M. **Da “clonagem” à “autofagia”:** o dilema da reforma agrária no Brasil. *ALAI – América Latina em Movimento*, 2006.

GIRARDI, Eduardo P. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da Questão Agrária Brasileira**. Tese Doutorado (Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT - Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP - Universidade Estadual Paulista). Presidente Prudente, 2008.

GIRARDI, Eduardo P. **Quanto reformadora é a política de assentamentos rurais?** Presidente Prudente: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, 2009. [http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes\\_2009.pdf](http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes_2009.pdf)

INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Incra e Itesp arrecadam quatro áreas no Pontal do Paranapanema (SP). Brasília: INCRA, 2006. Disponível em: <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>.

ITESP – INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Gilmar Mauro no Itesp debate. Edição 154. Disponível em: <http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/publicacoes/boletim154.aspx>. Acesso: junho de 2010.

ITESP – INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Perguntas Frequentes. Disponível em: <http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/instituicao/faq.aspx>. Acesso: junho de 2010.

LEAL, Gleison Moreira. **Impactos socioterritoriais dos assentamentos do município de Teodoro Sampaio – SP**. Presidente Prudente, 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A Geografia das Lutas no Campo**. São Paulo: Contexto, 1994. 6 Ed.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A Medida Provisória 422 do governo Lula e a legalização da grilagem das terras públicas na Amazônia**. Conlutas, 28 out. 2008. Disponível em: <[www.conlutas.org.br](http://www.conlutas.org.br)>.

PEDON, Nelson Rodrigo. **MOVIMENTOS SOCIOTERRITORIAIS: Uma Contribuição Conceitual à Pesquisa Geográfica**. Tese Doutorado (Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT - Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP - Universidade Estadual Paulista). Presidente Prudente, 2009.

RAMALHO, Cristiane Barbosa. **Impactos socioterritoriais dos assentamentos rurais no município de Mirante do Paranapanema – região do Pontal do Paranapanema – SP**. Presidente Prudente, 2002. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente.

RAMOS FILHO, Eraldo da S. **Questão Agrária Atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma e reforma agrária de mercado (2003-2006)**. Tese Doutorado (Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT - Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP - Universidade Estadual Paulista). Presidente Prudente, 2008.

ROCHA, Herivelto Fernandes. **Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos no Brasil: compreender a diversidade e a atualidade da reforma agrária brasileira**. Estudo dos assentamentos da região Centro-Sul. NERA. Presidente Prudente, 2008.

SILVA, José Gomes da. **A reforma agrária brasileira na virada do milênio**. 2 ed. Maceió:ABRA/EDUFAL, 1997.

SILVA, Rusvênia L. B. R. **Sobre o camponês do sertão: produção do espaço e identidade camponesa em assentamentos do município de Goiás – GO**. Presidente Prudente, 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

SILVA, Silvio Simeone da. **Resistência camponesa e desenvolvimento agrário na Amazônia-Acreana**. Presidente Prudente, 2005. Tese (Doutorado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

SOBREIRO FILHO, José. **Organização de dados da luta pela terra e da reforma agrária para análise e mapeamento da questão agrária**. Relatório Parcial. CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Presidente Prudente, 2009.

SOUZA, Elenira de Jesus. **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra: atualização do cadastro dos movimentos socioterritoriais para o ano de 2007**. CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Presidente Prudente, 2009.

TEIXEIRA, G. **O Censo Agropecuário 2006 – Brasil e Regiões**. Brasília, 10 de outubro de 2009.