

# **DEBATENDO O CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA: considerações sobre os tipos de assentamentos rurais no Brasil**

## **DEBATING THE CONCEPT OF AGRARIAN REFORM: considerations about the types of rural settlements in Brazil**

**Prof. Ms. Estevan Leopoldo de Freitas Coca**

Doutorando em Geografia – FCT/Unesp

Membro do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA)

estevanleopoldo@yahoo.com.br

### **Resumo**

Os assentamentos rurais são a principal manifestação das políticas de reforma agrária no Brasil. Eles não são implantados somente para beneficiar os camponeses que querem entrar na terra, mas também para os que lutam para nela permanecer. Nesse artigo discutimos a atualidade do conceito de reforma agrária considerando os tipos de assentamentos rurais. Demonstramos como a reforma agrária deve ser compreendida de maneira abrangente, considerando os diferentes tipos de camponeses beneficiários e seus territórios.

**Palavras-chave:** Reforma agrária. Assentamentos rurais. Campesinato. Conceitos. Território.

### **Abstract**

The rural settlements are the main manifestation of the agrarian reform policies in Brazil. They are not only deployed to benefit farmers who want to enter the land, but also for those who struggle to remain there. In this paper we discuss the relevance of the concept of land reform considering the types of rural settlements. We demonstrate how land reform should be understood comprehensively considering the different types of peasant beneficiaries and their territories.

**Keywords:** Agrarian reform. Rural settlements. Peasantry. Concepts. Territory.

### **Introdução**

Existem diferentes interpretações sobre o que é ou o que deveria ser a reforma agrária no Brasil. Diferentes posturas ideológicas geram diferentes abordagens sobre o tema. Estas análises vão desde aquelas que consideram que a reforma agrária geraria mudanças estruturais na sociedade até aquelas que a defendem como uma medida que

fomentaria o capitalismo. Alguns consideram ter neutralidade em suas posições, outros admitem que política e produção teórica não se separam.

Buscando contribuir com o debate, nesse artigo trazemos uma interpretação sobre a relação entre os tipos de assentamentos rurais e a atualidade da reforma agrária brasileira. Evidenciamos como uma série de políticas para o campo tem sido considerada como reforma agrária pelo Estado e as imbricações dessas na luta dos variados tipos de camponeses para entrar ou permanecer na terra.

Esse artigo é oriundo de resultados obtidos na dissertação de mestrado “Um estudo da diversidade e atualidade da reforma agrária: análise dos tipos de assentamentos do Território Cantuquiriguaçu, estado do Paraná”, a qual foi defendida em agosto de 2011 e orientada pelo Prof. Dr. Bernardo Mançano Fernandes. Contamos com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Para apresentarmos essa visão dos tipos de assentamentos rurais implantados no Brasil contamos com materiais do Banco de Dados da Luta pela Terra (Dataluta), projeto do qual participamos por meio do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA).

Dividimos o artigo em quatro partes, além da presente Introdução e das Considerações Finais. Primeiro, destacamos a formação dos conceitos como uma atividade isenta de imparcialidade, focando a possibilidade de se abordar a reforma agrária de maneira mais abrangente ou não. Na sequência, apresentamos elementos que compõem a reforma agrária brasileira, considerando os tipos de assentamentos rurais. Na terceira parte, demonstramos diferentes interpretações sobre a reforma agrária no Brasil e na quarta parte trazemos nossa abordagem, na qual defendemos uma leitura que considere os tipos de assentamentos rurais em sua amplitude.

### **A reforma agrária e a definição dos conceitos**

A elaboração de um conceito é uma ação permeada de intencionalidade (SEARLE, 1995). O conceito traz consigo a visão de mundo de seu formulador, sendo uma atividade ideológica. Isto ocorre porque, ao propormos uma interpretação sobre determinado fato, podemos levar em consideração ou não alguns pressupostos inerentes

a ele. Ou seja, os elementos que irão compor a definição dos conceitos dependerão do enfoque que queremos dar à nossa análise. Podemos levar em consideração os conflitos ou tentar escondê-los, podemos concordar com a ordem vigente ou questioná-la. Nossa postura é o que determinará o conteúdo do conceito.

Desse modo, enquanto alguns podem entender a reforma agrária apenas como a desapropriação de terras, outros podem considerar também medidas como a doação, a regularização fundiária e o reconhecimento de assentamentos criados por estados e municípios. Podemos entendê-la como uma ação que visa o fortalecimento do capitalismo ou o seu combate. Obviamente, ao elencarmos os elementos que julgamos pertinentes para o significado do conceito devemos justificar nossa escolha, caso contrário, não teremos rigor científico em nossa proposição. Contudo, esse rigor não indica a existência de uma única possibilidade de apreensão de determinado fenômeno.

Consideramos que os conceitos devem ser pensados em sua dinâmica espacial, como territórios imateriais (SAQUET, 2007; FERNANDES, 2008). De tal modo, fazem parte de disputas onde as relações de poder se expressam através de concepções de mundo, ser humano e vida; sonhos; discursos; etc. Quando elaboramos uma definição para determinado conceito estamos nos posicionando como detentores de uma proposta para apreender determinada realidade. Esta proposta pode ser diferente da de outros pesquisadores que veem o objeto com enfoques diferentes do nosso. Os territórios imateriais são formados pela classe pensante e podem influenciar o pensamento das massas, de acordo com a divulgação dessas ideias por parte da mídia e de instituições vinculadas ao Estado.

Entendemos que é de grande importância o entendimento do método empregado para a apreensão de determinado fenômeno na definição de um conceito. O método deve ser entendido como um pensamento pensante, enquanto a teoria deve ser entendida como um pensamento pensado (FERNANDES, 2005). Assim, o método é uma postura de abordagem perante determinado objeto, possuindo pensamentos que já foram elaborados por outras pessoas (teorias). Optar por um método é ter coerência ao buscarmos a compreensão sobre determinado fenômeno (TRIVIÑOS, 1995).

O método é o instrumento de análise que utilizamos para abordar a realidade. Ele determina a visão de mundo que temos sobre o objeto estudado e dá um conteúdo

político ao nosso estudo. De acordo com o método empregado, podemos considerar determinados elementos ou não em nossa análise. Ele é uma relação de poder, quando definimos o seu conteúdo, estamos construindo e destruindo territórios.

De tal modo, ao abordarmos a reforma agrária levando em consideração a tipologia dos assentamentos rurais estamos demonstrando uma maneira de olhar para esta realidade. Através dos argumentos colocados, disputamos territórios com outras posições. Obedecer ao método e dialogar com a teoria são ações fundamentais para termos coerência na abordagem proposta.

Embasados nessas concepções, nesse trabalho lançamos um olhar geográfico sobre o conceito de reforma agrária, entendendo-a a partir da construção e destruição de territórios.

### **Elementos que compõem a reforma agrária brasileira**

No Brasil, a reforma agrária tem sido implantada através de dois modelos: a Reforma Agrária “convencional” (RA) e a Reforma Agrária de Mercado (RAM). A RA existe através de 12 políticas de obtenção de terras (Quadro 01) que dão origem a 20 tipos de assentamentos (Quadro 02). A RAM é efetivada através de 7 linhas de financiamento (Quadro 03), que denominamos como tipos de assentamentos. Mostramos adiante como estão distribuídos pelas macrorregiões brasileiras estes dois modelos.

**Quadro 01 - Brasil - Políticas de Obtenção de Terras - 1961-2010**

<b>Políticas de Obtenção de Terras</b>
Adjudicação
Cessão
Compra
Confisco
Desapropriação
Doação
Incorporação
Reconhecimento
Transferência
Fonte: Dataluta, 2011. Org: Estevan Coca

**Quadro 02 – Brasil - Tipologia de Assentamentos de Reforma Agrária - 1961-2010**

	SIGLA	TIPOS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO - RA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
1	PA	Projeto de Assentamento Federal	INCRA
2	PAE	Projeto de Assentamentos Agroextrativista	INCRA/INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
3	AQ	Assentamento Quilombola	INCRA/INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
4	PRB	Projeto de Reassentamento de atingidos por barragens	INCRA/GOVERNOS ESTADUAIS
5	PAF	Projeto de Assentamento Florestal	INCRA
6	PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	INCRA
7	PAC	Projeto de Assentamento Conjunto	INCRA
8	PAD	Projeto de Assentamento Dirigido	INCRA
9	PAR	Projeto de Assentamento Rápido	INCRA
10	PC	Projeto de Colonização Oficial	INCRA
11	PIC	Projeto Integrado de Colonização	INCRA
12	PPF	Projeto Fundo de Pasto	CDA
13	PE	Projeto de Assentamento Estadual	INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS
14	PAM	Projeto de Assentamento Municipal	GOVERNO MUNICIPAL
15	PCA	Projeto de Assentamento Casulo	GOVERNO MUNICIPAL
16	FLONA	Florestas Nacionais	ICMbio*
17	RESEX	Reserva Extrativista	ICMbio*
18	RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	ICMbio*
19	FLOE	Floresta Estadual	CEUC/SDS**
20	PEAEX	Projeto de Assentamento Agroextrativista	ITERPA***

Fonte: Dataluta, 2011. Org: Estevan Coca

\*Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

\*\*Centro Estadual de Unidades de Conservação/Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Amazonas)

\*\*\*Instituto de Terras do Pará

**Quadro 03 – Brasil - Tipologia dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária de Mercado - 1998-2009**

	TIPOS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO	SIGLA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
1	Projeto de Cédula da Terra	PCT	MDA*
2	Banco da Terra	BT	MDA*
3	Crédito Fundiário	CF	MDA*
4	Combate a Pobreza Rural	CPR	MDA*
5	Consolidação da Agricultura Familiar	CAF	MDA*
6	Nossa Primeira Terra/Consolidação da Agricultura Familiar	NPT/CAF	MDA*
7	Nossa Primeira Terra/Combate a Pobreza Rural	NPT/CPR	MDA*

Fonte: Banco de Dados da Luta Pela Terra - DATALUTA, 2008.

\*Ministério do Desenvolvimento Agrário

*A reforma agrária “convencional”*

Entre 1961 e 2009 foram implantados no Brasil, 8.637 assentamentos oriundos da RA (Tabela 19). Esses assentamentos são consequência da luta de camponeses para entrar ou permanecer na terra e a resposta do Estado a esses conflitos. A conjuntura agrária em cada período influencia na implantação dos assentamentos rurais. Apesar de

---

não termos o objetivo de descrever como tais ações desencadeiam-se nos períodos de governo é interessante nos atentar para o fato de que desde o Regime Militar até o presente uma série de ações tem sido reconhecida pelo Estado como reforma agrária.

A macrorregião que possui o maior número deles é o Nordeste, com 45% do total, sendo seguido pelo Norte, que possui 22%. O Norte é a macrorregião com maior quantidade de tipos, possuindo 18 dos 20 que existem em escala nacional. Isso pode ser explicado porque desde meados da década de 1960, quando é intensificada a implantação dos assentamentos no Brasil, esta região tem sido alvo de variadas políticas. Primeiro, foram os projetos de colonização implantados durante o Regime Militar, que constituíram uma das ações aplicadas com o intuito de integrar essa região à dinâmica econômica nacional. Além dos projetos de colonização relacionados à reforma agrária também foram criados projetos de colonização particular. Enquanto o Estado arcou com o ônus da implantação dos primeiros, repassando as terras aos colonos, no segundo, empresas privadas criavam os projetos e negociavam as terras com os colonos. Ambos contribuíram para a desterritorialização de posseiros e de comunidades indígenas. Depois, vieram os assentamentos com caráter agro-florestal, implantados com maior intensidade durante o governo Lula. Neles, são desenvolvidas atividades extrativistas, o que exige maiores parcelas de terras se comparado com os assentamentos agropecuários, quando se pensa na subsistência das famílias.

Os tipos que possuem maior quantidade são o PA e o PE. Esses assentamentos têm origem na luta pela terra, especialmente através das ocupações, sendo destinados na maior parte dos casos a agricultores que não possuem terra. O PA é implantado pelo governo federal e o PE pelos governos estaduais. Após a implantação dos PE's pelos governos estaduais, estes são reconhecidos pelo Governo Federal.

A diversidade da RA pode ser observada quando percebemos que dentre esses tipos de assentamentos constantes na tabela 01 existem funções como: regularização das terras ocupadas por comunidades tradicionais (AQ e PFP); promoção do desenvolvimento sustentável, com forte apelo ambiental (FLOE, FLONA, PAE, PAF, PDS, PEAEX, RDS e RESEX), colonização (PAC, PAD, PAR, PIC e PC); compensação por passivos sociais (PRB) etc.

**Tabela 01 - Brasil - Tipos de Assentamentos Rurais de Reforma Agrária - Número de Assentamentos - 1961-2009**

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
<b>AQ</b>	7	11	0	0	1	<b>19</b>
<b>FLOE</b>	7	0	0	0	0	<b>7</b>
<b>FLONA</b>	11	0	0	0	0	<b>11</b>
<b>PA</b>	1.329	3.147	1.022	616	543	<b>6.657</b>
<b>PAC</b>	16	0	2	0	0	<b>18</b>
<b>PAD</b>	12	0	0	0	0	<b>12</b>
<b>PAE</b>	317	0	0	0	0	<b>317</b>
<b>PAF</b>	6	0	0	0	0	<b>6</b>
<b>PAM</b>	1	1	0	1	0	<b>3</b>
<b>PAR</b>	3	0	1	0	0	<b>4</b>
<b>PC</b>	0	0	1	5	0	<b>6</b>
<b>PCA</b>	16	63	17	0	0	<b>96</b>
<b>PDS</b>	95	2	3	0	13	<b>113</b>
<b>PE</b>	34	570	126	140	169	<b>1.039</b>
<b>PEAEX</b>	3	0	0	0	0	<b>3</b>
<b>PFP</b>	0	161	0	0	0	<b>161</b>
<b>PIC</b>	8	3	1	1	3	<b>16</b>
<b>PRB</b>	16	0	5	31	35	<b>87</b>
<b>RDS</b>	14	0	0	0	0	<b>14</b>
<b>RESEX</b>	40	8	0	0	0	<b>48</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.935</b>	<b>3.966</b>	<b>1.178</b>	<b>794</b>	<b>764</b>	<b>8.637</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca

Na Tabela 02, mostramos a quantidade de famílias assentada em cada um desses tipos de assentamentos nas macrorregiões brasileiras. Também nessa análise destaca-se o PA como o que possui o maior número. Porém, ao contrário do que ocorre com o número de assentamentos, no número de famílias não é o Nordeste que possui a liderança nos dados e sim, o Norte. Contribui para isso a grande quantidade de famílias assentadas no Sudeste do Pará, em razão do elevado índice de conflitos que ocorrem nessa região, com destaque para o de Eldorado dos Carajás, no ano de 1996. Na sequência encontra-se o PAE, o qual está territorializado apenas pela região Norte. Esse tipo de assentamento tem no agro-extratativismo a principal atividade prevista.

Também merecem destaque os tipos PE, que fica em terceiro lugar, concentrando-se especialmente no Nordeste e o PIC, que é um projeto de colonização

voltado para grandes porções de terra, com o intuito de abrigar maior quantidade de famílias do que os demais projetos de colonização.

Analisar o número de famílias é importante porque por ele percebemos, de fato, quantos camponeses têm sido beneficiados com a reforma agrária. Isso porque a grande quantidade de assentamentos não quer dizer que essas políticas beneficiaram muitas pessoas. Assim, enquanto o Nordeste concentra a maior parte dos assentamentos implantados, o Norte concentra a maior parte das famílias assentadas. Essa prevalência se deve, especialmente, aos assentamentos PA, mas também aos tipos que possuem especificações agro-florestais, evidenciando a necessidade de uma interpretação da reforma agrária que não leve em consideração apenas os projetos com características agropastoris.

**Tabela 02 - Brasil - Tipos de Assentamentos Rurais de Reforma Agrária - Número de Famílias Assentadas - 1961-2009**

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
<b>AQ</b>	1.768	1.832	0	0	53	<b>3.653</b>
<b>FLOE</b>	1.580	0	0	0	0	<b>1.580</b>
<b>FLONA</b>	3.055	0	0	0	0	<b>3.055</b>
<b>PA</b>	273.280	261.108	142.504	32.469	39.402	<b>748.763</b>
<b>PAC</b>	5.061	0	2.986	0	0	<b>8.047</b>
<b>PAD</b>	19.235	0	0	0	0	<b>19.235</b>
<b>PAE</b>	77.512	0	0	0	0	<b>77.512</b>
<b>PAF</b>	1.147	0	0	0	0	<b>1.147</b>
<b>PAM</b>	130	22	0	10	0	<b>162</b>
<b>PAR</b>	767	0	500	0	0	<b>1.267</b>
<b>PC</b>	0	0	89	744	0	<b>833</b>
<b>PCA</b>	1.063	2.964	838	0	0	<b>4.865</b>
<b>PDS</b>	27.435	181	745	0	779	<b>29.140</b>
<b>PE</b>	1.302	49.323	11.887	4.530	8.938	<b>75.980</b>
<b>PEAEX</b>	154	0	0	0	0	<b>154</b>
<b>PFP</b>	0	5.425	0	0	0	<b>5.425</b>
<b>PIC</b>	43.161	8.215	640	58	691	<b>52.765</b>
<b>PRB</b>	354	0	283	1.065	952	<b>2.654</b>
<b>RDS</b>	5.014	0	0	0	0	<b>5.014</b>
<b>RESEX</b>	32.157	9.280	0	0	0	<b>41.437</b>
<b>TOTAL</b>	<b>494.175</b>	<b>338.350</b>	<b>160.472</b>	<b>38.876</b>	<b>50.815</b>	<b>1.082.688</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca

Outro elemento de grande importância para compreendermos a contribuição dos tipos de assentamentos para a reforma agrária é a análise da área que ocupam. Na Tabela 03 observamos que o PA é que possui maior área, com destaque para o Norte do Brasil. Entretanto, se compararmos o número de assentamentos (Tabela 01) com a área (Tabela 03) percebemos que enquanto o PA representa 77% dos assentamentos obtidos, ele só corresponde a 37% da área destinada a reforma agrária. Por outro lado, assentamentos que têm sido implantados com intensidade no Norte apresentam resultados inversos. Vejamos alguns exemplos: o RESEX possui 0,5% dos assentamentos obtidos e 13% da área; o PAE tem 3% dos assentamentos obtidos e 11% da área; o RDS representa 0,16% do número de assentamentos obtidos e 11% da área; o PIC concentra 0,09% dos assentamentos obtidos e 5% da área.

Por meio desses dados podemos concluir que por políticas como a colonização e a promoção do desenvolvimento sustentável o Norte tem concentrado a maior parte da área dos assentamentos rurais implantados no Brasil, com 76%. Os assentamentos rurais têm sido utilizados nesta macrorregião como forma de gerar sua ocupação humana e também de regularizar terras que já estão ocupadas.

**Tabela 03 - Brasil - Tipos de Assentamentos Rurais de Reforma Agrária - Área dos Assentamentos - 1961-2009**

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
<b>AQ</b>	187.670	60.894	0	0	890	<b>249.454</b>
<b>FLOE</b>	1.984.651	0	0	0	0	<b>1.984.651</b>
<b>FLONA</b>	5.416.458	0	0	0	0	<b>5.416.458</b>
<b>PA</b>	16.412.075	7.654.470	6.258.431	661.659	1.120.505	<b>32.107.140</b>
<b>PAC</b>	347.975	0	0	209.986	0	<b>557.961</b>
<b>PAD</b>	1.846.859	0	0	0	0	<b>1.846.859</b>
<b>PAE</b>	9.979.516	0	0	0	0	<b>9.979.516</b>
<b>PAF</b>	286.080	0	0	0	0	<b>286.080</b>
<b>PAM</b>	8.340	18	0	20	0	<b>8.378</b>
<b>PAR</b>	49.843	0	226.629	0	0	<b>276.472</b>
<b>PC</b>	0	0	590	8.188	0	<b>8.778</b>
<b>PCA</b>	8.586	10.458	4.639	0	0	<b>23.683</b>
<b>PDS</b>	3.070.019	10.896	38.734	0	14.033	<b>3.133.682</b>
<b>PE</b>	54.191	1.738.588	1.069.460	90.807	212.468	<b>3.165.514</b>
<b>PEAEX</b>	68.132	0	0	0	0	<b>68.132</b>
<b>PFP</b>	0	198.026	0	0	0	<b>198.026</b>
<b>PIC</b>	4.636.728	377.959	111	1.740	9.278	<b>5.025.816</b>
<b>PRB</b>	15.624	0	11.850	29.188	60.634	<b>117.296</b>
<b>RDS</b>	9.543.197	0	0	0	0	<b>9.543.197</b>
<b>RESEX</b>	11.509.886	167.272	0	0	0	<b>11.677.158</b>
<b>TOTAL</b>	<b>65.425.830</b>	<b>10.218.581</b>	<b>7.610.444</b>	<b>1.001.588</b>	<b>1.417.808</b>	<b>85.674.261</b>
Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca						

Também buscamos demonstrar como são obtidos esses assentamentos, para podermos compreender a intensidade dos impactos da reforma agrária sobre a estrutura fundiária. Através da Tabela 04 podemos observar que a desapropriação é a política de obtenção de terras mais utilizada, com destaque para o Nordeste. Através da desapropriação, as terras onde não se é seguida a observância da função social da propriedade são destinadas à reforma agrária. De acordo com a legislação vigente, nesses casos, os proprietários são pagos pelas terras com Títulos da Dívida Agrária e as benfeitorias realizadas por eles em dinheiro (sendo muito recorrentes os casos onde existe superfaturamento). Elas representam a transferência de terras do capital para o campesinato de maneira abrupta. Contudo, o proprietário, apesar de perder a posse de

sua terra é beneficiado financeiramente, sendo muito recorrentes os casos em que o dinheiro obtido com as indenizações é investido na compra de terras em outras regiões.

Seguindo a desapropriação, destaca-se o reconhecimento. Por meio dele, assentamentos criados por estados e municípios são incorporados aos dados da reforma agrária, de maneira com que as famílias assentadas são inseridas nos programas de crédito, infraestrutura e assistência técnica. O Nordeste é a macrorregião que concentra a maior quantidade dessas ações. Isso ocorre porque projetos criados por estados como o PE e o PFP são muito frequentes nessa macrorregião.

A regularização ocupa o terceiro lugar. O Norte possui a maior parte dessas políticas, especialmente por possuir um grande número de posses, que são regularizadas e transformadas em assentamentos rurais. Através dessa política, terras que eram ocupadas por camponeses são legalizadas. Não é uma ação de transferência de terras e sim de validação. Portanto, não alteram a estrutura fundiária, apenas aumentam o poder dos camponeses.

A compra, que ocupa o quarto lugar, ocorre nos casos onde existe o conflito e a desapropriação não pode ser realizada. Também através dela o capital é desterritorializado, entretanto, em muitos casos, os valores pagos aos proprietários são maiores do que os de mercado. O Nordeste possui a maior parte dessas ações.

A doação é a política de obtenção menos utilizada. Através dela proprietários destinam espontaneamente suas terras ao Governo Federal que nelas implanta os assentamentos rurais. Dadas estas especificações, não são tão comuns de ocorrerem. Também nesse caso, o Nordeste apresenta os maiores números.

**Tabela 04 - Brasil - Políticas de Obtenção de Terras Utilizadas para a Implantação de Assentamentos Rurais de Reforma Agrária - Número de Assentamentos (1961-2009)**

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
<b>Desapropriação</b>	864	2.721	747	502	495	<b>5.329</b>
<b>Compra</b>	52	239	121	96	28	<b>536</b>
<b>Doação</b>	18	91	10	13	7	<b>139</b>
<b>Regularização</b>	112	113	63	38	61	<b>387</b>
<b>Reconhecimento</b>	60	717	132	141	163	<b>1.213</b>
<b>Indefinida</b>	823	45	103	3	2	<b>976</b>
<b>Sem informação</b>	0	57	0	0	0	<b>57</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.929</b>	<b>3.983</b>	<b>1.176</b>	<b>793</b>	<b>756</b>	<b>8.637</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca.

Na Tabela 05, demonstramos quantas famílias foram assentadas através dessas políticas. Novamente, a desapropriação aparece como a que mais se destaca, tendo o Nordeste com a macrorregião que mais concentra essas ações. Entretanto, percebemos que a regularização fundiária também tem sido utilizada com frequência, sendo que o Norte concentra a maior parte dos casos. Isso demonstra que as famílias têm tido acesso a terra, principalmente através da penalização do latifúndio, mas também por meio da regulamentação de posses. Tais fatos nos permitem concluir que a reforma agrária representa uma medida que beneficia não só o camponês que luta para entrar na terra, como também o que luta para poder permanecer na terra que ocupa.

**Tabela 05 - Brasil - Políticas de Obtenção de Terras Utilizadas para a Implantação de Assentamentos Rurais de Reforma Agrária - Número de Famílias Assentadas - 1961-2009**

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
<b>Desapropriação</b>	186.392	226.555	101.160	25.596	33.672	<b>573.375</b>
<b>Compra</b>	6.291	15.221	20.875	6.131	1.898	<b>50.416</b>
<b>Doação</b>	6.080	13.540	816	396	989	<b>21.821</b>
<b>Regularização</b>	45.814	19.865	2.635	1.129	4.836	<b>74.279</b>
<b>Reconhecimento</b>	5.214	54.764	11.950	4.540	8.764	<b>85.232</b>
<b>Indefinida</b>	241.961	4.108	22.880	1.080	204	<b>270.233</b>
<b>Sem informação</b>	0	7.332	0	0	0	<b>7.332</b>
<b>TOTAL</b>	<b>491.752</b>	<b>341.385</b>	<b>160.316</b>	<b>38.872</b>	<b>50.363</b>	<b>1.082.688</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca.

Na Tabela 06 demonstramos a área ocupada por tais políticas. Aqui ocorre uma inversão, já que não é mais a desapropriação que ocupa o primeiro lugar e sim a regularização. O Norte concentra a maior parte dos casos de regularização, o que demonstra como essa macrorregião tem sido alvo de boa parte das ações que propõem uma reforma agrária alternativa ao modelo desapropriatório. Os casos de regularização são majoritariamente, assentamentos voltados a práticas agro-florestais. Entretanto, o Norte também possui o maior número de desapropriações de terras. Para isso colaboram os projetos de colonização, já que os três assentamentos oriundos da desapropriação que possuem maior área são os PIC's Altamira (Altamira-PA) e Itaituba (Aveiro-PA) e o PAD Marechal Dutra (Ariquemes-Ro).

**Tabela 06 - Brasil - Políticas de Obtenção de Terras Utilizadas para a Implantação de Assentamentos Rurais de Reforma Agrária - Área dos Assentamentos (1961-2009)**

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
<b>Desapropriação</b>	11.891.476	6.350.193	4.765.516	522.626	1.016.217	<b>24.546.028</b>
<b>Compra</b>	278.640	428.750	552.167	119.291	42.619	<b>1.421.467</b>
<b>Doação</b>	313.944	467.699	29.612	6.276	28.494	<b>846.025</b>
<b>Regularização</b>	24.975.072	837.923	52.983	27.365	107.842	<b>26.001.184</b>
<b>Reconhecimento</b>	3.042.544	1.822.767	1.053.619	90.827	210.852	<b>6.220.609</b>
<b>Indefinida</b>	2.621.862	0	0	0	0	<b>2.621.862</b>
<b>Sem informação</b>	0	285.759	0	0	0	<b>285.759</b>
<b>TOTAL</b>	<b>65.266.826</b>	<b>10.392.815</b>	<b>7.814.949</b>	<b>791.556</b>	<b>1.408.106</b>	<b>85.674.252</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca.

### *A Reforma Agrária de Mercado*

A RAM começou a ser implantada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como forma de propor uma política de assentamentos rurais que não tivesse como fatores determinantes as ações desapropriatórias (SAUER e PEREIRA, 2006; RAMOS FILHO, 2008). Ela é implantada através de linhas de financiamento, de maneira com que os lotes devem ser pagos posteriormente pelos camponeses que por ela são beneficiados. No Brasil, existem 17.752 empreendimentos oriundos deste modelo de reforma agrária (Tabela 07). A região Sul possui 62% do total, ficando o Nordeste em segundo lugar, com 25%. Entretanto, quando analisamos os dados da Tabela 08, que trata do número de famílias nos projetos, vemos que o Nordeste concentra 72%, ficando em primeiro lugar e o Sul 13%, ocupando a segunda posição. Esta oposição fica mais evidente nos dados contidos na Tabela 09, que trata da área dos empreendimentos. O Nordeste possui 82% do total e o sul 7%.

Essa diferença pode ser explicada pelas linhas de financiamento que são predominantes nessas macrorregiões. No Nordeste predominam as linhas que têm como foco o combate a pobreza rural, com destaque para o CPR e o PCT. Essas linhas preveem o assentamento das famílias por meio de associações, organizadas em grupos e não individualmente.

No Sul, a predominância é das linhas de financiamento que visam o fortalecimento da agricultura familiar, como CAF, o BT e o NPT/CAF. Quando

comparamos a Tabela 07 com a 08, vemos que é pequena a diferença entre o número de famílias assentadas e o de assentamentos criados nos assentamentos deste tipo. Isto ocorre porque estas linhas de financiamento prevêm o assentamento individualmente e não através de associações como ocorre no Nordeste. Cada família que contrata o financiamento é tida como um assentamento criado.

Portanto, a RAM oferece linhas de financiamento diferenciadas, de acordo com as especificações do campesinato em cada macrorregião. Enquanto no Nordeste o objetivo é combater a pobreza rural, no sul é consolidar a agricultura familiar. No Nordeste criam-se menos assentamentos e assentam-se mais famílias. No Sul criam-se mais assentamentos e assentam-se menos famílias.

O Norte é a macrorregião com menor número de projetos (2%), de famílias (2%) e de área (3%), sendo que a única linha de financiamento utilizada é o CAF. Também no Centro-Oeste predominam as linhas de financiamento que visam a consolidação da agricultura familiar, ou seja, o BT, o CAF e o NPT/CAF. Esta macrorregião concentra 5% dos empreendimentos e 1% do número de famílias e da área. O Sudeste possui 4% dos assentamentos, 9% das famílias e 5% da área. Nesta macrorregião predominam os assentamentos que visam o fortalecimento da agricultura familiar. Entretanto, também observamos um considerável número de assentamentos criados para o combate da pobreza rural. Isso acontece porque no começo da implantação da RAM no Brasil, o norte de Minas Gerais foi alvo de tais empreendimentos ao lado de estados da região Nordeste, já que esta é uma área com elevados índices de miséria da população do campo.

**Tabela 07- Brasil - Número de Assentamentos - Reforma Agrária de Mercado  
(1998-2008)**

TOTAL	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	TOTAL
BT	0	518	121	319	1.732	2.690
CAF	381	1.248	829	180	7.599	10.237
CF	0	69	0	5	0	74
CPR	0	1.862	0	172	17	2.051
NPT/CAF	0	65	38	13	1.634	1.750
NPT/CPR	0	19	0	4	8	31
PCT	0	710	0	39	170	919
<b>TOTAL</b>	<b>381</b>	<b>4.491</b>	<b>988</b>	<b>732</b>	<b>11.160</b>	<b>17.752</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca.

**Tabela 08 - Brasil - Número de Famílias Assentadas - Reforma Agrária de Mercado (1998-2008)**

TOTAL	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	TOTAL
<b>BT</b>	0	5.003	716	4.577	1.865	<b>12.161</b>
<b>CAF</b>	1.964	2.914	846	325	7.762	<b>13.811</b>
<b>CF</b>	0	1.427	0	105	0	<b>1.532</b>
<b>CPR</b>	0	36.878	0	2.046	156	<b>39.080</b>
<b>NPT/CAF</b>	0	233	38	13	1.701	<b>1.985</b>
<b>NPT/CPR</b>	0	286	0	22	76	<b>384</b>
<b>PCT</b>	0	17.943	0	1.345	478	<b>19.766</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.964</b>	<b>64.684</b>	<b>1.600</b>	<b>8.433</b>	<b>12.038</b>	<b>88.719</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca.

**Tabela 09 - Brasil - Área dos Assentamentos - Reforma Agrária de Mercado - 1998-2008**

TOTAL	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	TOTAL
<b>BT</b>	0	102.928	11.110	45.794	36.775	<b>196.607</b>
<b>CAF</b>	53.844	54.320	9.222	2.325	69.129	<b>188.840</b>
<b>CF</b>	0	32.665	0	1.000	1.298	<b>34.963</b>
<b>CPR</b>	0	792.533	0	17.562	14.257	<b>824.352</b>
<b>NPT/CAF</b>	0	5.055	465	224	0	<b>5.744</b>
<b>NPT/CPR</b>	0	8.226	0	111	712	<b>9.040</b>
<b>PCT</b>	0	461.345	0	31.192	7.390	<b>499.927</b>
<b>TOTAL</b>	<b>53.844</b>	<b>1.457.072</b>	<b>20.797</b>	<b>98.208</b>	<b>129.561</b>	<b>1.759.482</b>

Fonte: Dataluta, 2010. Org: Estevan Coca.

Por esses dados concluímos que a RAM tem avançado por todas as macrorregiões brasileiras, oferecendo aos camponeses por ela beneficiados o acesso a terra através de uma ação financeira. O estudo de Ramos Filho (2008) demonstra que dentre os beneficiários de tais empreendimentos existe um grau de conscientização política muito menor do que é observado em assentamentos oriundos da Reforma Agrária. Isso porque, eles não possuem um histórico de mobilização para conquistar a terra. Com isso, na medida em que são assentados possuem dificuldades para se manterem autonomamente em seus territórios. Dado este fato, o autor diz que enquanto a Reforma Agrária é território da política, a RAM é território da economia.

---

**Algumas interpretações sobre os elementos que compõem a atualidade da reforma agrária brasileira**

Atualmente têm surgido muitos questionamentos sobre o fato dessa diversa política de assentamentos rurais ser considerada como reforma agrária. No dia 06 de junho de 2010, por exemplo, o Jornal Zero Hora, de Porto Alegre-RS, divulgou uma reportagem intitulada “O cálculo que infla a reforma agrária”, onde questiona o fato de o governo federal considerar os casos de regularização fundiária e de reconhecimento de assentamentos criados por estados e municípios como números da reforma agrária durante o mandato de Lula. De acordo com a publicação:

Por meio de um artifício na contabilidade, o governo Lula inflou as estatísticas da reforma agrária no país e, em função da manobra, proclama ter feito a maior distribuição de terras dos últimos 40 anos. Os dados oficiais foram inchados por assentamentos antigos e pela concessão de títulos de posse a agricultores que já detinham propriedades rurais antes de 2003. Dos 46,7 milhões de hectares que a União diz ter distribuído nos últimos sete anos, mais da metade – 27 milhões de hectares – são áreas que foram regularizadas ou assentamentos criados por Estados e municípios (ZERO HORA, 2010).

A reportagem chama atenção para o fato de não serem divulgados separadamente os dados de assentamentos obtidos por meio da desapropriação dos demais. Com isso, alguns assentamentos que não foram implantados pelo atual governo são incorporados aos dados como se o tivessem sido. Na mesma reportagem é entrevistado o presidente do Incra, Holf Hackbart, que defende a política utilizada, através dos seguintes argumentos:

Os 46,7 milhões de hectares foram destinados à reforma agrária. Isso está no Diário Oficial. Mais importante do que quantos hectares o Incra obteve é quantas famílias foram incorporadas. Com o reconhecimento, passam a ter direitos (ZERO HORA, 2010)..

Sobre as famílias que vivem em assentamentos que foram reconhecidos pelo governo Lula, mas que foram implantados em outros governos federais ou até mesmo por estados e municípios, ele diz o seguinte:

Eu as considero assentadas pelo governo Lula. Porque elas foram incorporadas ao programa federal de reforma agrária. Quem fez a estrada, quem levou a energia elétrica, fez as casas? O crédito vem de onde? (ZERO HORA, 2010).

Para Hackbart, o importante é considerar se as famílias foram ou não beneficiadas pelos programas destinados a reforma agrária. Mesmo nos casos em que os assentamentos foram originados através da regularização fundiária ou do reconhecimento, essas políticas devem ser tidas como reforma agrária porque ofereceram crédito, assistência técnica e infra-estrutura a comunidades que antes não os tinham. É um meio de melhorar a qualidade de vida dos camponeses dos mais variados tipos.

Esse questionamento também tem sido feito em âmbito acadêmico. Oliveira (2007) ao analisar as propostas do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a divulgação dos dados sobre assentamentos criados durante o primeiro mandato do presidente Lula, chega à conclusão de que é um equívoco considerar como reforma agrária assentamentos oriundos da regularização fundiária, da incorporação e do reconhecimento. Para ele, somar essas ações aos dados de assentamentos novos (obtidos especialmente por meio da desapropriação) é uma atitude que infla os números da reforma agrária, enganando movimentos sociais e sindicais que lutam por sua efetivação.

Girardi (2008) busca responder o quanto reformadora é a política de assentamentos rurais implantada no Brasil. Ao relacionar as ocupações de terras com a criação de assentamentos rurais, o autor demonstra como as primeiras ocorrem em área de ocupação consolidada, enquanto os segundos são efetivados em áreas de ocupação recente, onde existe menor demanda dos produtos da agricultura camponesa, fazendo com que a qualidade de vida seja inferior. Esta oposição demonstra a ineficácia da política de assentamentos rurais realizada no Brasil, já que os conflitos não são resolvidos e o desenvolvimento é anulado. Ele divide os assentamentos em três modalidades: reformadores, não reformadores e reformadores com ocorrência de ocupação de terras no município. As características desses assentamentos são as seguintes:

De modo geral os assentamentos *não reformadores* são os reconhecimentos de posse, assentamentos criados em terras públicas, unidades de conservação sustentáveis e outros projetos de caráter ambiental. Esses assentamentos se confundem com a política ambiental e de ocupação do território. A criação de unidades de conservação de uso sustentável, reconhecida como assentamentos rurais, não desconcentra a terra. Essas áreas não fazem parte da estrutura fundiária e geralmente são criadas em terras públicas, o que não implica a desapropriação de terras. Também a regularização de posses não implica em desapropriação. Dessa forma, consideramos que o reconhecimento de posse e a criação de assentamentos em terras públicas são formas de alterar a estrutura fundiária com a adição de novas áreas e de novos detentores sem que seja

---

necessário *reformular* as áreas que previamente compunham a estrutura fundiária, ou seja, dividir as terras. No caso dos assentamentos *não reformadores* o campesinato se territorializa sem que haja a desterritorialização do latifúndio. Para os assentamentos *reformadores* as terras são arrecadadas geralmente, a partir da desapropriação, o que representa o mais alto grau de reforma da estrutura fundiária na legislação brasileira atual (GIRARDI, 2008, p. 255).

A análise dos dados trazidos pelo autor demonstra que existem mais assentamentos reformadores do que os demais, entretanto, desde o segundo mandato de FHC os assentamentos não reformadores e os que têm pouco potencial reformador têm sido cada vez mais frequentes na política agrária do governo federal, assentando mais famílias e ocupando maiores porções de terras. Estes, em sua grande parte, têm sido instalados na área de fronteira agropecuária, ou seja, distante das regiões que apresentam os maiores índices de conflitos pela terra. Isso faz com que o Índice de *Gini* e a estrutura fundiária permaneçam quase que inalterados. Assim, chega-se a conclusão de que a política de assentamentos rurais em voga no Brasil é pouco reformadora.

Por outro lado, alguns posicionamentos têm destacado a importância desses assentamentos que não tem origem em ações desapropriatórias ao garantir legalmente terra ao campesinato. Fernandes (2007) demonstra que a reforma agrária deve ser pensada através da perspectiva do desenvolvimento territorial, como uma questão nacional. A Reforma agrária e o agronegócio configuram uma disputa territorial pelas áreas agricultáveis do Brasil. O autor analisa os dados de assentamentos implantados no país desde o governo Sarney e conclui que no governo Lula é intensificada a implantação dos assentamentos oriundos da regularização fundiária em áreas da Amazônia. De acordo com ele:

Esses projetos afetam lentamente a desconcentração de terras no país. Por outro lado estes assentamentos impedem ao menos no âmbito legal o avanço do capital e do agronegócio nas regiões onde foram implantados, pois as famílias assentadas nestas áreas são responsáveis pela preservação e manejo destas terras (FERNANDES, 2007, p. 89).

O autor considera que apesar de não alterarem profundamente a estrutura fundiária brasileira, estes assentamentos criam obstáculos para que o agronegócio possa se territorializar nas regiões onde são implantados. Ele destaca a importância deles

como um fortalecimento do campesinato na disputa territorial entre o campesinato e o capital. O campesinato se territorializa através dos assentamentos rurais. O capital através do agronegócio.

Em artigo mais recente, Fernandes (2010) volta a trabalhar com a atualidade das políticas de assentamentos rurais implantados no Brasil e propõe uma reconceitualização da reforma agrária. O autor entende que desde o governo FHC o conceito clássico de reforma agrária tem perdido o significado, já que a desapropriação de terras, como meio de penalizar o latifúndio “tem perdido espaço na correlação de forças que mantêm a reforma agrária na pauta política” (FERNANDES, 2010. p. 2). De acordo com ele, atualmente, os assentamentos rurais são implantados além da desapropriação, também pela compra e pela incorporação. Esses elementos, somados a territorialização do agronegócio sobre os latifúndios e a estrangeirização do espaço agrário, demonstram de acordo com o autor, uma necessidade de se reconceitualizar a reforma agrária. Assim, a reforma agrária

[...] não deve ser tratada como negócio, ou apenas pela dimensão econômica. Ela precisa ser compreendida como uma política territorial sustentável para superarmos pelo menos duas décadas de destruição social e ambiental causada pelo modelo do agronegócio (FERNANDES, 2010. p. 3)

Essa leitura traz elementos para o início de um debate que pode trazer a reconceitualização da reforma agrária. O autor entende que essa deve ser entendida territorialmente, como propositora de um modelo de desenvolvimento diferente do que é gerado pelo capital. Ele não coloca a reforma agrária como uma questão revolucionária e sim como uma ação que visa melhorar a vida dos camponeses dentro do capitalismo.

Também tem chamado atenção para a necessidade de reconceitualização da reforma agrária, Carvalho (2010). Para ele, a interpretação da reforma agrária, em voga no Brasil estaria superada, devido a fatores como a “modernização” do latifúndio e a destinação das terras devolutas e das terras públicas para empresas capitalistas. A atual concepção de reforma agrária estaria baseada em visões políticas de centro-esquerda que teriam como pressuposto a busca de uma revolução burguesa no campo, com o intuito de eliminar os restos feudais característicos do latifúndio. Com isso, ocorreria o

desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, a valorização do trabalho assalariado e a criação de um mercado interno.

A grande limitação desta proposição estaria em não considerar o campesinato em sua diversidade, sendo deixados de lado comunidades extrativistas, quilombolas, indígenas e mulheres. Baseados em uma leitura equivocada, os intelectuais de centro-esquerda teriam entendido que indígenas, quilombolas e extrativistas seriam considerados como restos feudais ou como entraves para o desenvolvimento do capitalismo no campo. Para eles o capitalismo teria que se desenvolver no meio agrícola para que fossem geradas as contradições que promoveriam a revolução. Por isso, estes setores da sociedade não teriam o protagonismo no processo revolucionário.

Interpretando este posicionamento centro-esquerdista brasileiro sobre a reforma agrária, Carvalho (2010) propõe algumas teses para pensar a ressignificação do conceito. Para ele, a reforma agrária deve ser entendida num âmbito mais geral, considerando a diversidade de lutas ambientais, sociais, políticas, econômicas e ideológicas pela terra. Neste caso, a terra não é entendida apenas como um meio de produção, mas como unidade planetária, ou seja, é dado um sentido maior a luta pela reforma agrária em que esta indica para novas relações entre os homens e destes para com a natureza. Isso exige com que as lutas realizadas pelos sem-terra (assalariados rurais, arrendatários, posseiros, parceiros, foreiros, camponeses com pouca terra...) sejam travadas em consenso com as lutas realizadas pelos indígenas, extrativistas, quilombolas, ambientalistas, atingidos por obras de infraestrutura etc. Neste sentido, o que se buscaria, de acordo com o autor seria a “reapropriação social da natureza”, conferindo maior poder nas tomadas de decisão sobre os territórios rurais por parte destes setores da sociedade envolvidos na luta pela terra.

Considerando também a importância da proposição dos movimentos socioterritoriais, o MST (2009) defende a “Reforma Agrária Popular”. Ela seria efetivada por nove princípios: 1-terra; 2- organização da produção no meio rural; 3- água; 4- política agrícola; 5- industrialização do interior do país; 6- um novo modelo tecnológico; 7- educação no campo; 8- infraestrutura social e; 9- instituições públicas. Evidencia-se uma compreensão de reforma agrária que vai além da discussão do acesso

---

a terra, discute-se o desenvolvimento para o campo, através de uma proposta que vai além do econômico, focando também o social, o político e o acesso às tecnologias.

Essas discussões demonstram que os envolvidos no debate sobre a reforma agrária a interpretam considerando ou não alguns elementos que compõem a atualidade da política de assentamentos rurais no Brasil. Desse modo, interpretam os dados de acordo com suas concepções, configurando vários significados a um mesmo conceito.

### **Tecendo uma interpretação sobre a atualidade da reforma agrária brasileira**

Os dados e discussões trazidos anteriormente nos motivam a propor uma interpretação sobre a atualidade da reforma agrária brasileira. Tomamos como base os resultados sobre a análise dos tipos de assentamentos rurais para elencarmos os elementos que julgamos pertinentes para compor este conceito.

Frisamos que consideramos de grande relevância para a reprodução do campesinato os assentamentos que são oriundos das mais diversas políticas de obtenção de terras. Isso porque, mesmo que estas não contribuam para a alteração da estrutura fundiária e do Índice de *Gini*, elas garantem terra e aumentam o poder dos camponeses. Ter poder é ter domínio sobre o território (RAFFESTIN, 1993). Portanto, na medida em que é concedido o direito legal de os camponeses fazerem das terras em que ocupam seu espaço de vida e produção, ocorre uma relação de poder que os privilegia. Isso é de fundamental importância na disputa em que travam com o agronegócio pelas terras agricultáveis do país.

Quando um assentamento é implantado, possibilitando o acesso à terra a quem ainda não está nela ou garantindo a permanência de quem está mais ainda não possui especificações legais para tal, ocorre a conquista de territórios por parte do campesinato. O camponês ao se territorializar, conseqüentemente desterritorializa o capital ou ao menos, impede sua ação naquela terra. É um processo repleto de conflitos e contradições, pois a criação de um território gera a desterritorialização de outro. Assim, em uma análise geográfica da reforma agrária brasileira se faz importante considerarmos os processos de territorialização – desterritorialização – reterritorialização (TDR). Para que o assentamento exista o território do capital ou então as terras devolutas que pertencem ao Estado tornam-se território do campesinato.

Consideramos que a reforma agrária deve ser entendida na perspectiva da conquista da propriedade da terra pelos camponeses, ocasionando uma melhora na sua qualidade de vida e conseqüentemente fortalecendo-o enquanto classe social. A conquista da propriedade é entendida tanto para os agricultores sem-terra que são assentados como para os que estão na terra como posseiros.

Não estamos com isso, colocando a desapropriação no mesmo patamar ou em patamar inferior às demais políticas de obtenção de terras. Consideramos a desapropriação como o meio mais avançado de desconcentração de terra e poder em favor dos pequenos agricultores. Ela pune os proprietários que não cumprem a função social das terras que possuem. Através dessa punição, os agricultores sem-terra são beneficiados, porque as terras são destinadas a eles, através da criação de assentamentos rurais. Dizemos que é o meio mais avançado, porque majoritariamente, representa a mudança do paradigma de desenvolvimento de determinado território. Onde antes eram desenvolvidas relações capitalistas, muito provavelmente agora serão desenvolvidas relações camponesas. Esta política de desapropriação deve ser a principal ação executada na implantação da reforma agrária.

Entretanto, alguns elementos nos levam a acreditar que na realidade brasileira a desapropriação não é suficiente para garantir a reprodução das famílias camponesas no processo desigual do desenvolvimento capitalista. Primeiramente, destacamos que a legislação vigente possibilita com que em muitos casos, os proprietários que não cumpriam com a função social de suas terras acabem sendo beneficiados pelas desapropriações. Isto ocorre porque as terras que eles possuíam eram até então inutilizadas, não lhes despertando o interesse e com a desapropriação eles são beneficiados financeiramente com essas terras. Como já dizemos, os proprietários recebem TDA's pelas terras e dinheiro pelas benfeitorias. Em muitos casos, os valores pagos são mais altos do que os de mercado. Desse modo, ao mesmo tempo em que é aumentado o poder dos camponeses com a criação dos assentamentos também é aumentado o poder dos capitalistas com a indenização. Dizemos isso, porque ao receberem pelas terras desapropriadas, os antigos proprietários investirão esses recursos para o desenvolvimento de outras atividades capitalistas.

Outro fator que nos leva a apontar esses limites é a diversidade dos camponeses que têm sido beneficiados com a reforma agrária. A desapropriação serve para possibilitar o acesso à terra a quem ainda não a possui. Na maioria dos casos, esses se organizam nos movimentos socioterritoriais que realizam ocupações, pressionando o Estado a agir em seu favor. Essa organização dos camponeses tem sido a principal responsável pela implantação dos assentamentos rurais no Brasil.

Entretanto, no país também existem camponeses que estão na terra, mas que ainda não possuem título de propriedade e que com a regularização fundiária passam a tê-lo. Após terem sua situação regularizada, esses são organizados em assentamentos e podem ter acesso a recursos de financiamento, infraestrutura e assistência técnica. Isso é importante para que eles sejam empoderados. Não é uma simples ação de compensação social, mas a garantia de que relações diferentes daquelas que são propostas pelo capital serão oferecidas. Na medida em que as terras são legalizadas, é dada a certeza de que os camponeses é que tomarão as decisões sobre as práticas de vida e produção que serão realizadas nestes territórios.

Isso evidencia que a reforma agrária deve ser entendida no Brasil como uma ação que visa ofertar terra para quem não possui e também garantir o direito sobre as terras ocupadas através de posses pelos camponeses. Através dessas ações, comunidades que historicamente ocupavam alguns territórios sem possuir o título de propriedade deles passam a tê-lo. Um dos tipos de assentamentos que tem sua origem, majoritariamente através dessas ações é o Resex. Falaremos um pouco sobre sua importância para as famílias assentadas para elucidarmos o que estamos propondo.

O Resex é consequência da luta de comunidades extrativistas do Norte do país. Esta luta se intensificou em meados da década de 1980 quando os sindicatos desses trabalhadores passaram a alertá-los para o perigo que representava os constantes desmatamentos, substituindo as florestas por fazenda de gados. Alegavam que isso poderia exigir com que milhares de famílias que estavam habituadas com a vivência na floresta tivessem que deixá-la. Uma das principais lideranças dos seringueiros foi Chico Mendes, o qual “valorizava o modo de vida seringueiro que usava uma pequena parcela de terra junto à casa para fazer seu roçado e criar pequenos animais, fazendo a coleta de frutos e resinas da floresta” (PORTO-GONÇALVES, 2005). Assim, especifica-se que a

---

luta dos seringueiros era diferente da luta dos sem-terra. Enquanto, para os sem-terra o objetivo era entrar na terra e nela desenvolver atividades agropecuárias, os seringueiros ansiavam permanecer na terra e explorar a mata. As finalidades eram distintas, porém ambos lutavam por território.

Chico Mendes auxiliaria na fundação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985, entidade que representaria esses trabalhadores na luta não só por melhores condições de trabalho, mas principalmente, pela permanência na terra. Através do CNS seria proposta uma reforma agrária que valorizasse as diferenças sociais e culturais. Nesse caso, defendia-se que assim como os trabalhadores que demandavam por entrar na terra, os seringueiros também deveriam ser beneficiados com a reforma agrária. De tal modo, a Resex aparecia como uma alternativa de assentamento rural para esses trabalhadores. Através dela buscava-se criar um território onde não fossem separados homem e natureza. Chico Mendes foi uma figura de total importância na elaboração dessa proposta. Ele

[...] costumava dizer que a Reserva Extrativista era a reforma agrária dos seringueiros. A Reserva Extrativista consagra todos os princípios ideológicos que Chico Mendes propugnava posto que, ao mesmo tempo, que cada família detinha a prerrogativa de usufruto da sua colocação com sua casa e com suas estradas de seringa, a terra e a floresta eram de uso comum, podendo mesmo cada um caçar e coletar nos espaços entre as estradas de cada família, idéia comunitária inspirada nas reservas indígenas (PORTO-GONÇALVES, XXXX, p. Grifo do autor).

Essas considerações evidenciam como a reforma agrária realizada através da regularização fundiária também é uma resposta à diversidade das lutas do campesinato. Nesse caso, o poder que configura o território não era garantido através da desapropriação e sim da regularização das posses. Quando se nega estas ações na definição do conceito de reforma agrária estamos retirando da composição do conceito elementos que são de grande relevância para os camponeses em sua diversidade e unidade.

Além dos casos de regularização, também consideramos como importantes os casos de reconhecimento, compra e doação. O reconhecimento possibilita às famílias assentadas a inserção nos recursos destinados à reforma agrária. Tomemos como exemplo, os assentamentos do tipo PFP, localizados no sertão do estado da Bahia. Eles são criados através uma parceria estabelecida entre o governo daquele estado e os

municípios. O objetivo que possuem é o reconhecimento de comunidades onde existem regras consensuais por meio das quais se orienta o uso comum de terras para criação de gado de pequeno porte articulado ao uso individual de parcelas dispersas, onde plantam e residem (GERMANI e OLIVEIRA, 2006). Com a obtenção desses assentamentos, essas comunidades, que historicamente ocupam os territórios têm a posse deles regulamentada. Além disso, o reconhecimento possibilita a eles melhores condições de vida, com o incremento da infraestrutura, com a oferta de assistência técnica e com a possibilidade de acesso a linhas de crédito. Ou seja, essas ações representam uma melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiadas. Mais uma vez frisamos, que ações deste tipo não possuem a mesma importância da desapropriação de terras, entretanto representam uma melhoria na qualidade de vida dos camponeses.

Portanto, constatamos que além da desapropriação, outras ações também têm sido importantes para que os camponeses se recriem no processo contraditório do desenvolvimento capitalista. Contudo, salientamos que essas ações têm que ser efetivadas em sintonia. Ou seja, não adianta implantar assentamentos por meio da regularização e não os implantar por meio da desapropriação, por exemplo.

Devemos pensar a reforma agrária como a oferta de melhores condições de vida às famílias que já foram assentadas. Não se pode deixar de buscar a conquista de crédito, infraestrutura e assistência técnica. Portanto, a reforma não se resume ao acesso a terra ou o reconhecimento legal da sua posse, referindo-se também a permanência na terra autonomamente. Caso não forem ofertadas condições de vida digna aos camponeses ou eles deixarão a terra ou reproduzirão relações capitalistas nos lotes.

Sobre a RAM também entendemos estas ações como medidas que garantem território aos camponeses. Todavia, as territorialidades dos camponeses assentados nesses projetos são diferentes das que são geradas pelos camponeses assentados por meio da RA. Como mostrado no trabalho de Ramos Filho (2008) a conscientização de classe dos assentados na RAM é menor se comparada com os assentados por meio da RA, pelo fato de não possuírem o mesmo histórico de luta para entrar ou permanecer na terra. Portanto, mesmo sendo importante, entendemos a RAM como um modelo que possui menor eficácia do que a RA.

Assim, na composição que temos do conceito trazemos mais elementos do que aqueles que a consideram apenas quando ocorrem ações desapropriatórias. Com isso, demonstramos que entendemos a reforma agrária não apenas como uma questão fundiária. Entendemos como uma relação de poder, embasados na leitura geográfica do território. Por agrário entendemos as relações que se efetivam no campo e não apenas a terra.

Para entendermos o significado da reforma agrária na atualidade devemos questionar: quais territórios estão sob domínio dos camponeses e quais estão sob o domínio do capital? Também é importante conhecermos quais as condições que têm sido ofertadas para que os camponeses possam ter o controle de seus territórios e quais condições sobre criadas por eles próprios. Desse modo, percebemos a existência de distintas propostas de reforma agrária que têm sido efetivadas simultaneamente no Brasil.

### **Considerações finais**

Nesse artigo demonstramos nossa abordagem sobre o conceito de reforma agrária, entendendo que ela deve ser entendida considerando-se os diferentes tipos de assentamentos rurais.

Como demonstramos na exposição dos dados da segunda seção, tanto a reforma agrária “convencional” como a Reforma Agrária de Mercado têm sido implantadas através de uma grande diversidade de ações. Essas beneficiam diferentes tipos de camponeses, em diferentes condições e em diferentes territórios.

Apesar de considerar que a desapropriação em benefício dos camponeses sem-terra deve ser o “carro-chefe” do processo de reforma agrária também defendemos essas outras políticas por entender que elas fortalecem o campesinato enquanto classe social.

### **Referências**

CARVALHO, H. M. de. Uma resignificação para a reforma agrária no Brasil. Passo Fundo: **Movimento de Mulheres Camponesas**, 2010. Disponível em: <[http://www.mmcbrazil.com.br/artigos/111209\\_reforma\\_agraria.pdf](http://www.mmcbrazil.com.br/artigos/111209_reforma_agraria.pdf)>. Acesso em: 07 de jan. de 2010.

FERNANDES, B. M. Desconstrução do texto. In: **NERA**, Presidente Prudente, 2005. Disponível em:

<[http://www4.fct.unesp.br/nera/usorestrito/Desconstrucao\\_Texto\\_1.pdf](http://www4.fct.unesp.br/nera/usorestrito/Desconstrucao_Texto_1.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Territórios da questão agrária: campesinato, reforma agrária e agronegócio. **Revista Brasileira de Reforma Agrária**, São Paulo, 2007. v.4, n.2. p. 77-94, jul/dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Entrando nos territórios do território. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 273-302.

\_\_\_\_\_. Reconceitualizando a reforma agrária. In: **Boletim Dataluta**, Presidente Prudente, 2010. n. 31. p. 2-4, jul. 2010.

GERMANI, G.; OLIVEIRA, G. G. Assentamentos Rurais no Médio São Francisco (Bahia-Brasil): Políticas Públicas, Conflitos e Resistências. In: VII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 2006, Quito. **Anais eletrônicos...** Quito, 2006. Disponível em: <<http://www.baseportal.com/cgi-bin/baseportal.pl?htx=/HdeBarros/VIICongressoALASRU&db=VIICongresoALASRU&cmd=list&range=160,40&cmd=all&Id=152>>. Acesso em: 09 abr de 2008.

GIRARDI, E. P. **Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Presidente Prudente, 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA - MST. **Por uma Reforma Agrária Popular**, 2009. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/jornal/297/artigo>>. Acesso em 23 de jul. 2013.

OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PORTO-GONÇALVES, C. W. O legado político e moral de Chico Mendes. Rio de Janeiro: **Tita Ferreira**, 2005. Disponível em: <<http://titaferreira.multiply.com/market/item/79>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS FILHO, E. S. **Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de Reforma Agrária e Reforma de Mercado (2003-2006)**. Presidente Prudente, 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente.

SEARLE, J. **Intencionalidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.

ZERO HORA. **O cálculo que infla a reforma agrária**. Porto Alegre, 2010.

Recebido em 30/01/2013 Aceito para publicação em 07/07/2013.
---