

**ASSENTAMENTOS “DE REFORMA AGRÁRIA”, ASPECTOS GEOGRÁFICOS,
AMBIENTAIS E SOCIAIS**

LAND REFORM SETTLEMENTS, GEOGRAPHICAL, ENVIRONMENTAL AND
SOCIAL ASPECTS

« ASSENTAMENTOS DE RÉFORME AGRAIRE », ASPECTS GÉOGRAPHIQUES,
ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX

Neli Aparecida de Mello-Théry¹

Hervé Théry²

Alessandro Soares da Silva³

Resumo: Reforma agrária no Brasil contemporâneo se resume na distribuição de lotes para os trabalhadores "sem terra", muitas vezes atendendo à própria demanda dos movimentos sociais. As políticas públicas do século XX e XXI jamais alteraram a estrutura fundiária concentrada existente no país. A opção foi a utilização de terras públicas, as quais se encontram cada vez mais distantes das áreas onde a população que a demanda se encontra, ou seja, na Amazônia brasileira. O deslocamento da população demandante e da fronteira econômica avança para a Amazônia, transformando e reorganizando o espaço geográfico. Região simbólica em função do que representa, seja pelo meio ambiente, pela biodiversidade, pelas populações tradicionais ou indígenas, as transformações na Geografia resulta em perdas. Algumas delas já contabilizadas, outras não, mas com certeza as mesmas se refletem sobre o ambiente, a biodiversidade e a sociedade. Com o objetivo de analisar este conjunto de aspectos, o artigo trata inicialmente das mudanças nos aspectos geográficos, marcados pelos diferentes tipos de projetos de assentamentos, seguindo-se das consequências ambientais e sociais. Conclui-se que a política de assentamento é conservadora, não atendendo as necessidades dos trabalhadores rurais e nem valorizando outra destinação e uso, como por exemplo, a conservação da biodiversidade.

Palavras-chave: Assentamento. Reforma agrária. Colonização. Conflitos.

Abstract: Land reform in contemporary Brazil can be understood as the distribution of plots of land to the Landless Workers' (a social movement), often meeting the demands of social

¹ Professora titular na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH e IEA) da Universidade de São Paulo. São Paulo/SP. Email: namello@usp.br. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/1210499203186406>. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0003-2313-2121>

² Pesquisador do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS/CREDA) e professor na USP/PPGH e IEA. São Paulo/SP. Email: hthery@aol.com. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/7931074433827497>. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-8282-3470>

³ Professor na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo. São Paulo/SP. Email: alessoares@usp.br. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/9897663428856539>.

movements. Public policies of the 20th and 21st centuries never changed the land concentration structure existing in the country. The option was to use public lands, which are increasingly distant from the areas where the population that the demand is located, that is, in the Brazilian Amazon. The displacement of the demanding population and the economic frontier advances to the Amazon, transforming and reorganizing the geographical space. A symbolic region in terms of what it represents, for the environment, for biodiversity, for traditional or indigenous populations, the transformations in Geography result in losses. Some of them are already accounted for, others are not, but they are certainly reflected on the environment, biodiversity, and society. Intending to analyze this set of aspects, the article initially approaches changes in geographic aspects, marked by different types of settlement projects, followed by environmental and social consequences. It is concluded that the settlement policy is conservative, not meeting the needs of rural workers or valuing another destination and use, such as, for example, the conservation of biodiversity.

Keywords: Settlement. Land reform. Colonization. Conflicts.

Résumé: La réforme agraire dans le Brésil contemporain se résume à la distribution de parcelles de terrain aux travailleurs "sans-terre", répondant souvent aux exigences des mouvements sociaux. Les politiques publiques des XX^e et XXI^e siècles n'ont jamais modifié la structure foncière concentrée existant dans le pays. L'option était d'utiliser des terres publiques, qui sont de plus en plus éloignées des zones où se trouve la population où se situe la demande, c'est-à-dire en Amazonie brésilienne. Le déplacement de la population exigeante et la frontière économique avancent vers l'Amazonie, transformant et réorganisant l'espace géographique. Région symbolique en termes de ce qu'elle représente, que ce soit pour l'environnement, pour la biodiversité, pour les populations traditionnelles ou indigènes, les transformations de la géographie entraînent des pertes. Certains d'entre eux sont déjà pris en compte, d'autres non, mais ils se reflètent certainement sur l'environnement, la biodiversité et la société. Afin d'analyser cet ensemble d'aspects, cet article traite d'abord des changements d'aspects géographiques, marqués par différents types de projets de « assentamentos », suivis de conséquences environnementales et sociales. Il est conclu que la politique de « assentamentos » est conservatrice, ne répondant pas aux besoins des travailleurs ruraux ou valorisant une autre destination et utilisation, par exemple la conservation de la biodiversité.

Mots-clés: Lotissements. Réforme agraire. Colonisation. Conflicts.

Introdução

A problematização do uso das terras públicas da União para a implantação de assentamentos da reforma agrária prioritariamente na região amazônica já estava presente na pesquisa realizada entre 2006 e 2007 por Neli Aparecida de Mello-Théry para o seu no concurso de livre docência e foi amplamente debatida com a banca. Naquela época, questionamentos sobre seu destino já vinham à tona quando tivemos acesso, pela primeira vez, aos dados sobre as terras públicas da União e as terras arrecadadas pelo INCRA nos anos 1970, período da

construção das rodovias federais ligando Brasília à região amazônica. No centro da problemática, a destinação que teria estas terras.

Tema do livro "Território e Gestão Ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado" (MELLO-THÉRY, 2011) no qual se analisa o potencial de utilização destas terras para a reforma agrária e para a conservação da biodiversidade. A Constituição brasileira reserva o mesmo nível hierárquico para ambas as funções – reforma agrária ou conservação ambiental. Estando no mesmo nível hierárquico, que argumentos a favor de um ou do outro tema embasaria a decisão e a prioridade? Nesta situação os argumentos apresentados apontavam, sobretudo, que optar pela conservação ambiental para o futuro da população brasileira seria um privilégio, em um país que ainda não conseguiu solucionar nem a questão da desigualdade e nem da concentração da terra.

O argumento principal do livro afirma que a estratégia seria, certamente, a de utilização destas terras para reforma agrária e assim não mexer na estrutura fundiária do país: há muita terra pública e a mesma pode ser destinada a quem nela necessita trabalhar. A existência destas serve para afastar a necessidade de resolver a questão da concentração de terras. No contexto das atenções governamentais e das políticas públicas o tema não seria sequer inscrito. O que aconteceu entre 2006 e 2015? Quais as decisões governamentais para a destinação e uso destas terras? Que dinâmicas e transformações podemos identificar na Amazônia e nos outros biomas brasileiros?

Obter informações detalhadas sobre a utilização das terras públicas era quase impossível até 2011, mas a partir desta data o INCRA cria um serviço de espacialização de dados sobre as propriedades rurais de todo o país e o disponibiliza ao público interessado. Foi a partir de sua base cartográfica e dos dados fundiários que se analisam as dinâmicas do uso e da ocupação das terras públicas em poder do INCRA e seus impactos ambientais.

Do ponto de vista metodológico considerou-se a espacialização de variáveis estatísticas de diversos bancos de dados, como ponto de partida da análise do fenômeno. Considerou-se que o Acervo Fundiário do INCRA contém as informações principais, sendo complementadas pelas estatísticas disponibilizadas pelo IBGE, que foram espacializadas com o objetivo de identificar e analisar sua distribuição. A partir desta distribuição geográfica procurou-se estabelecer um cruzamento e análise das ocupações de terra, das famílias assentadas e das ameaças de morte e assassinatos.

Tipologia de assentamentos por modalidade

Divididos em diversas modalidades, os projetos atuais incluem i) assentamento federal, ii) agroextrativistas, iii) estadual, iv) florestal, v) assentamento casulo, vi) quilombola, vii) reassentamento de barragens, viii) os de desenvolvimento sustentável. Os antigos projetos, dos anos 1970, congregavam as seguintes classificações: i) assentamento conjunto, ii) assentamento dirigido, iii) assentamento rápido, iv) colonização oficial, v) integrado de colonização.

Além destas diferentes modalidades, incluem-se neste mapeamento as florestas nacionais e estaduais, as reservas extrativistas e os projetos de desenvolvimento sustentável como representativos das formas de conservação ambiental.

A configuração territorial dos 6742 projetos de diversas modalidades de assentamentos, à primeira vista, opõe um imenso conjunto de pequenos projetos em todo o país aos grandes projetos concentrados na Amazônia.

Apenas 112 projetos foram destinados à conservação ambiental reunindo as florestas nacionais e estaduais às reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável.

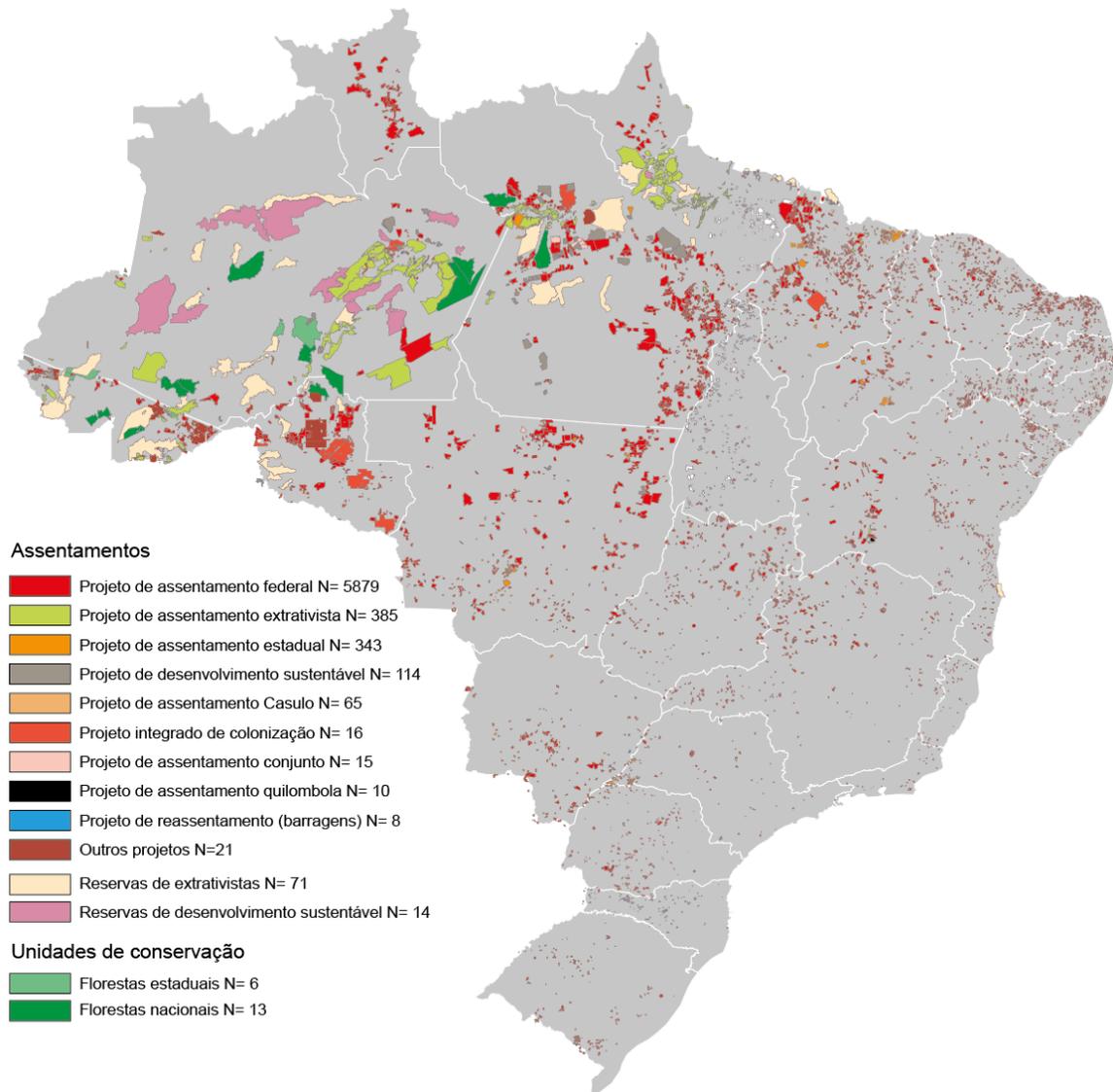
Outros 21 projetos não se enquadram em nenhuma destas classificações.

Estes fatos demonstram, primeiramente, a estratégia da política nacional de reforma agrária de direcionar para a Amazônia a maioria dos projetos – 5879 – de assentamentos foi implantada pelo governo federal naquele bioma. Em segundo lugar, os projetos de assentamento agrário se localizam as margens das rodovias federais, reforçando os argumentos de destinação de terras arrecadadas pela União. Em terceiro lugar, muitos dos projetos de assentamento agrário federais localizam-se adjacentes aos antigos projetos integrados de colonização.

Analisando a distribuição dos diversos tipos de assentamentos nos estados amazônicos, nota-se que nos estados do Acre, Amazonas e Pará encontram-se assentamentos de tipos distintos: os de assentamento federal, os de assentamentos extrativistas e os de reservas extrativistas. Ao lado destes projetos estão os de reservas de desenvolvimento sustentável e reservas extrativistas

No Estado do Mato Grosso se identificou apenas projetos de assentamento federal.

Figura 1 – Modalidades dos assentamentos



Fonte: elaborado pelos autores

Onde estão os assentamentos? Principalmente na Amazônia, onde tem terras livres... Os projetos situados na Amazônia normalmente correspondem a grandes áreas enquanto outros milhares de projetos, ocupando pequenas áreas, se distribuem por todo o país. Predominam os assentamentos extrativistas nos Estados do Amazonas, Pará e Amapá. Este tipo de assentamento predomina nos estados do Amazonas, Amapá e no Pará em dois locais e nos limites como Estado do Amapá e com o Amazonas.

A incorporação de modalidades distintas incluindo os assentamentos extrativistas demonstra as recentes mudanças de estratégia na política de assentamentos agrários.

Neste contexto, estes assentamentos alteram os ciclos naturais dos biomas e causam grandes mudanças ambientais, principalmente em razão da localização concentrada, da implantação no coração da floresta amazônica e do tamanho destes projetos, que quebram a coesão do bioma e criam condições para ampliar os impactos sobre os ecossistemas que o formam.

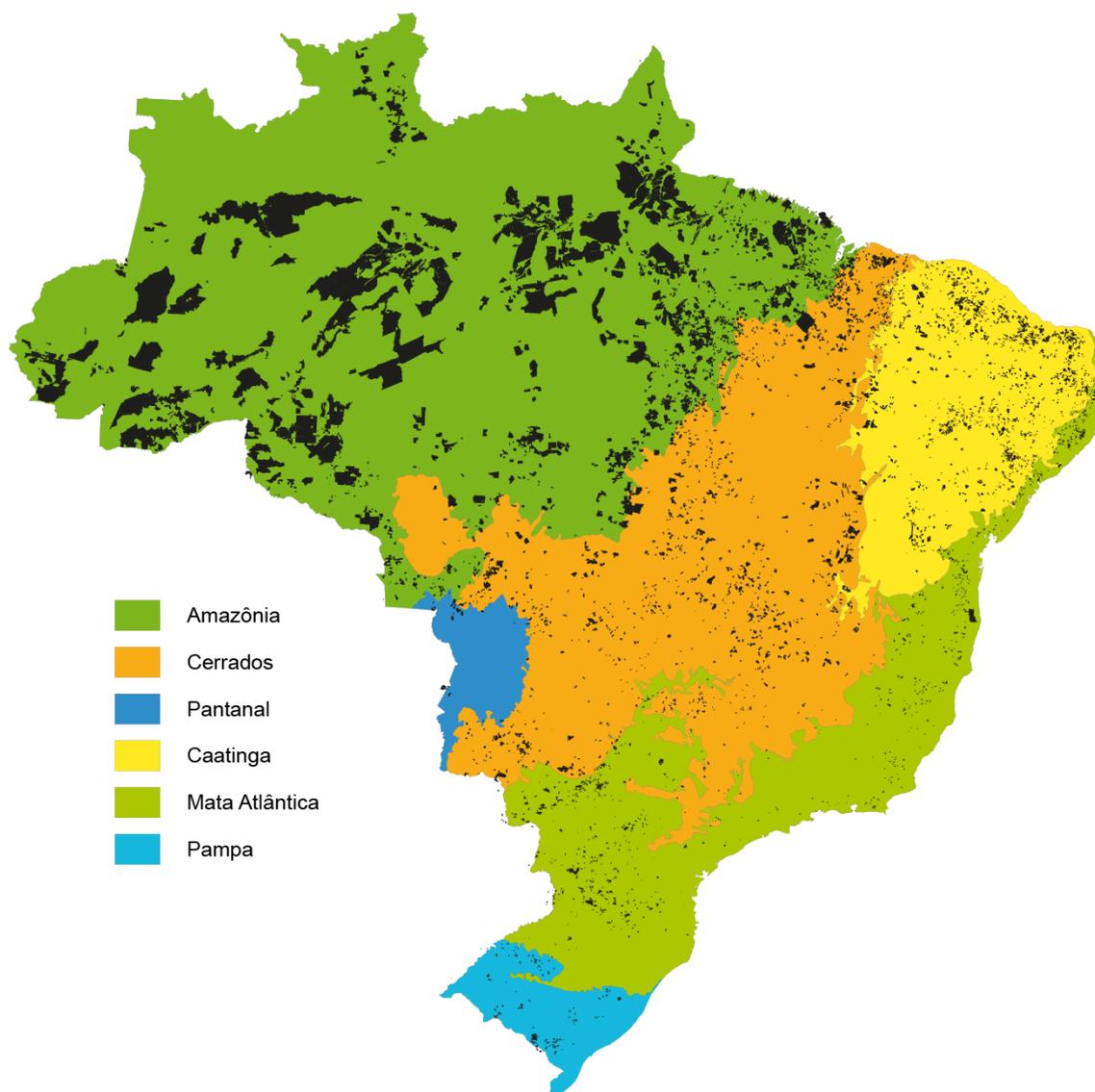
A implantação de cada projeto em si já produz um resultado negativo, mas se atentarmos para os resultados cumulativos, as transformações e os impactos são bem maiores. Assim, o desmatamento promovido para a instalação das famílias nos lotes doados foi considerado em estudos do INPE, anos atrás (2006-2008), um dos principais vetores do processo.

O percentual atual de desmatamento do bioma é de aproximadamente 20%, mas Lovejoy e Nobre (2012) apontaram que quando/se a floresta amazônica desmatar 40% do total do bioma, o mesmo não conseguira mais se auto recuperar.

Associando estes elementos à estratégia governamental e se esta se mantiver, os cenários prospectivos para a região são bastante negativos.

Quantos assentamentos foram criados no interior deste bioma? Quantos lotes estão vazios e quantos ocupados? Quantos são os assentados e quantos permanecem desde o momento de sua criação até hoje? Sabe-se que pelo menos, um terço dos lotes nos projetos, estão desocupados. Taxa que persiste, desde os primeiros projetos até a atualidade, promovendo um processo continuado de - planejamento do assentamento – localização – desmatamento – chegada das famílias – lotes parcialmente ocupados – venda dos lotes – migração das famílias – concentração. A reforma agrária no Brasil produz resultados negativos e contrários o que se pode esperar: parcelamento – remembramento - concentração. E, repete o processo: ao invés de fixar o homem produtor no campo, destrói-se o ecossistema e induz-se o homem a voltar para a cidade. Concentra-se a propriedade no campo, aumenta a migração para a cidade e o resultado ambiental é o desmatamento e a destruição dos ecossistemas e biomas.

Figura 2 – Assentamentos e biomas



Fonte: elaborado pelos autores

Projetos e terras públicas: coincidência no espaço?

Outra questão que nos preocupa é a coerência entre os locais onde se instalam as famílias e as terras públicas. Parece-nos importante evidenciar os nexos entre alguns aspectos importantes: a destinação de terras para as famílias de trabalhadores rurais e a existência de terras arrecadadas pelo INCRA.

Nos anos 1970, a determinação de que as terras limítrofes às rodovias federais deveriam ser repassadas para o INCRA, visando a sua destinação futura à reforma agrária. Estas terras foram, posteriormente, denominadas "arrecadadas", localizam-se, portanto, nos percursos da

BR-364 em Rondônia, BR-174 no Amazonas e em Roraima, Perimetral Norte (BR-210) no Amapá, conforme mapeamento datado de 2006.

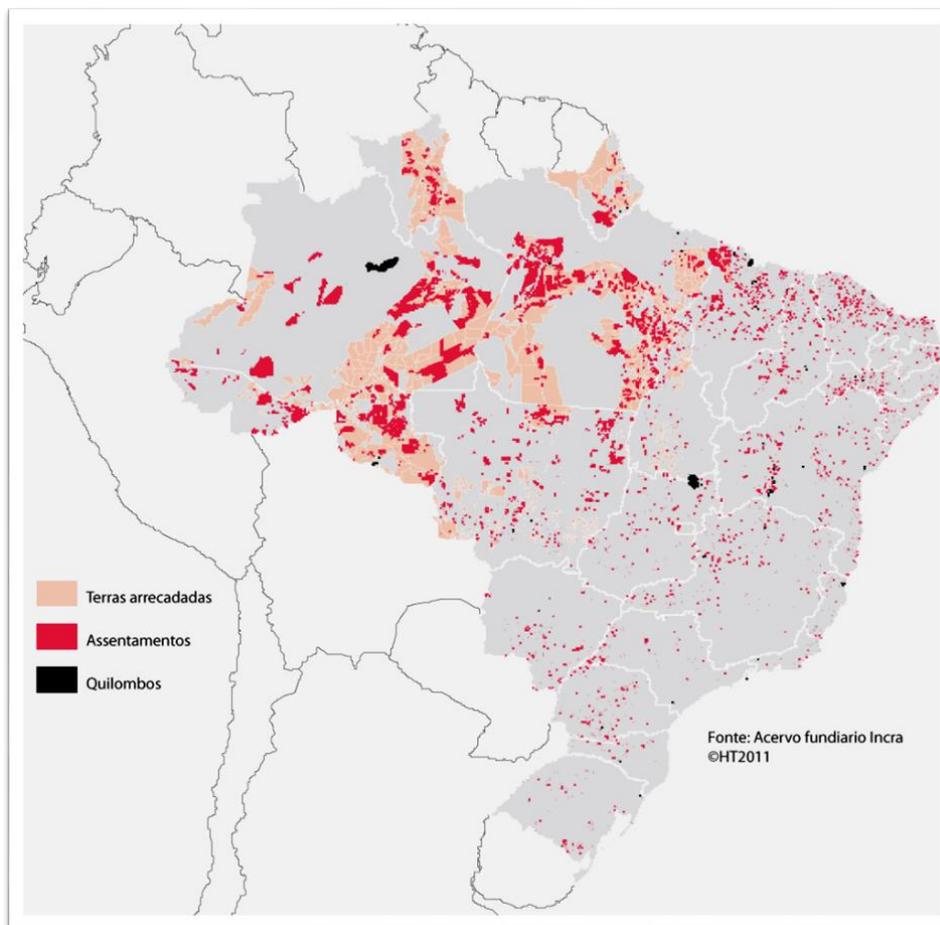
Figura 3 – Terras “arrecadadas” (2006)



Fonte: elaborado pelos autores

O mapa destaca a utilização destas terras arrecadadas para a implantação dos assentamentos entre os anos de 2003 e 2011 e nos permite analisar a localização projetos de assentamentos instalados nos últimos 9 anos. Estas terras foram transformadas em assentamentos, provocando, obviamente, todo tipo de pressão e de impacto sobre o meio ambiente. Do ponto de vista da área mobilizada nestes assentamentos, verifica-se que os menores estão concentrados no Estado do Pará, margeando as rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, enquanto os de maior superfície localizam-se no Estado do Amazonas, na influência das rodovias Transamazônica e Porto-Velho-Manaus, em Roraima, na BR Boa Vista-Caracas.

Figura 4 – Terras “arrecadadas”, assentamentos e quilombos



Fonte: elaborado pelos autores

Esta coincidência espacial confirma a hipótese do uso apenas de terras públicas para este fim, cortando a possibilidade de sua destinação para a conservação ambiental. Torna-se, portanto, uma grande controvérsia a priorização para a instalação de assentamentos tradicionais onde se desmata para tomar posse do lote, mas que nem sempre o que se produz nestas terras justificam os impactos ambientais e a perda da possibilidade de ver, parte destas terras públicas, tornarem-se áreas de conservação da biodiversidade amazônica.

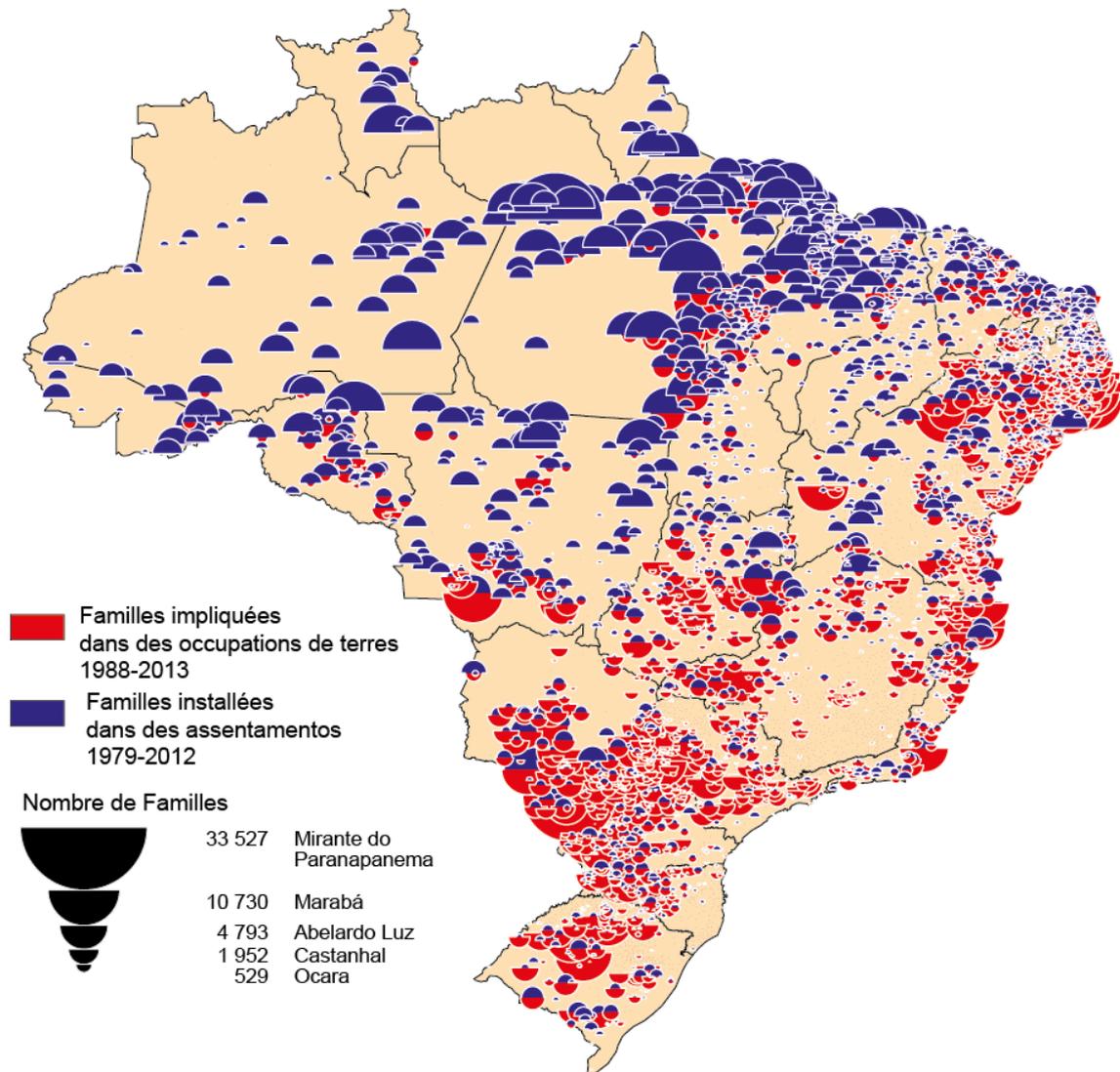
Projetos e invasões: alguma coerência espacial?

Outro aspecto a ser analisado é a coerência espacial da política de reforma agrária, identificando a localização dos assentamentos e a das invasões.

Os projetos não são localizados onde ocorrem as invasões de terras.

Girardi (2009) afirma que “como exemplo das análises desenvolvidas no Atlas, apresentamos um resumo das investigações sobre o grau de reformabilidade dos assentamentos rurais: a figura 3 mostra a oposição territorial entre famílias em ocupações de terra e famílias assentadas. O mapa evidencia a oposição norte/sul dos fenômenos e nos permite a afirmação categórica de uma característica já conhecida da questão agrária no Brasil: a luta pela terra é desenvolvida principalmente em regiões de ocupação mais consolidada e com maior potencialidade para o desenvolvimento da agricultura camponesa, mas, contrariamente, as famílias são assentadas em regiões de ocupação recente, principalmente na fronteira agropecuária, onde a demanda pelos produtos da agricultura camponesa é menor e a qualidade de vida dos assentados será provavelmente inferior”.

Figura 5 – Famílias em ocupações, famílias em assentamentos



Fonte: elaborado pelos autores

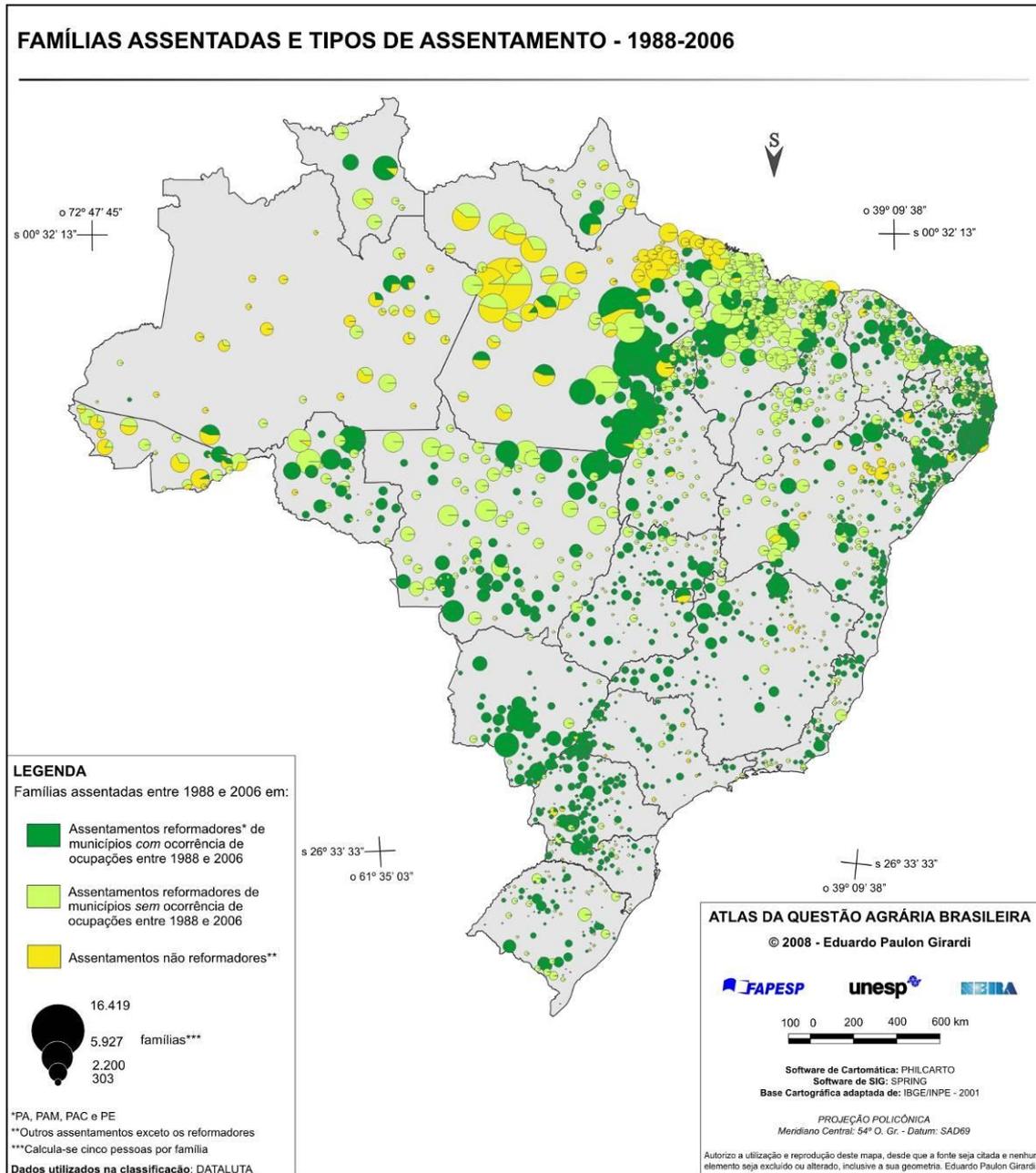
A política de assentamentos agrários não traz, portanto, contribuição e nem efetiva a reforma agrária. A oferta de lotes ocorre em função da disponibilidade de terra pública, pois os governos não mais adotam como diretriz, a desapropriação de terra privada. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a implantação de assentamentos concentrou-se na Amazônia, para lá destinando cerca de 2/3 dos projetos implantados durante o seu mandato.

Reforça, assim, a destinação destas terras para atender as demandas do movimento dos "sem terra", ainda que as ocupações ocorressem em outras regiões. Os governos posteriores mantiveram a mesma diretriz.

Continua Girardi (2008, p. 281-287) que “Esta constatação básica, mas nem por isso ordinária, nos levou a investigar o potencial reformador dos assentamentos rurais, principal instrumento de reforma agrária dos consecutivos governos posteriores à ditadura militar. Na investigação compreendemos que os assentamentos rurais brasileiros apresentam diferentes graus de “reforma real” da estrutura fundiária. Para isso partimos do princípio de que para que um assentamento fosse reformador ele deveria desterritorializar o latifúndio/agronegócio e territorializar, na mesma parcela do terreno, o campesinato”.

O resultado final da análise é o mapa 04, no qual classificamos os assentamentos rurais brasileiros segundo três níveis de reformabilidade. O mapa confirma uma hipótese inicial de que os assentamentos menos reformadores ou não reformadores estão na fronteira agropecuária e se confundem com políticas de ocupação do território e políticas ambientais. "Isso demonstra como a fronteira agropecuária tem sido utilizada para conservar a estrutura fundiária brasileira e desenvolver uma reforma agrária conservadora”.

Figura 6 – Tipos de assentamentos de acordo com Eduardo Girardi

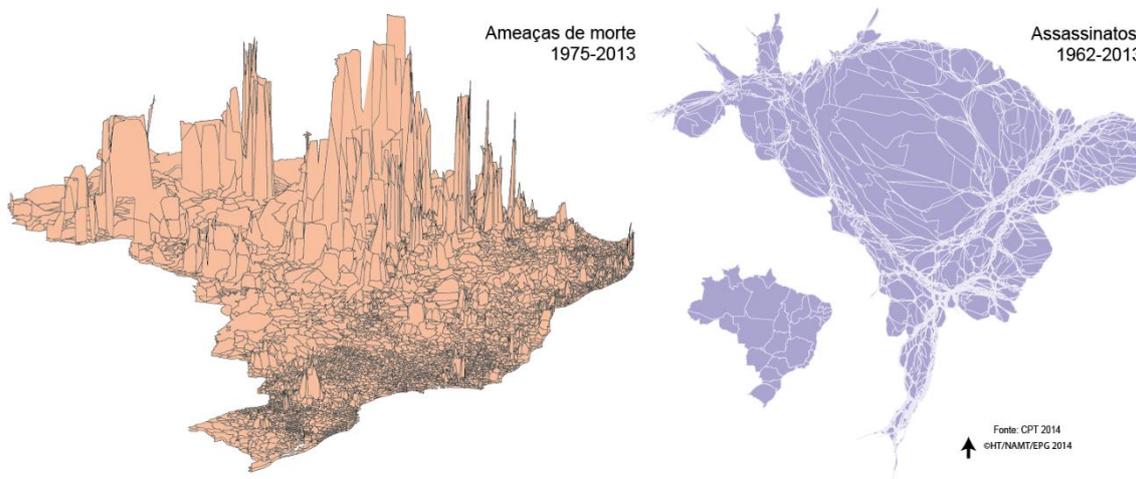


Fonte: Girardi (2008)

Se aproximarmos a localização de assentamentos aos processos de violência há algumas evidências destacadas pelos dados de ameaças de morte e assassinatos que ocorreram no país entre 1962 e 2013, embora nem sempre os nexos entre alguns vetores são claramente estabelecidos. Os mapas realizados a partir de dados da CPT mostram uma coerência espacial entre estes dois processos, contrariamente aos assentamentos e as ocupações de terra do mesmo período.

Apreciando os mapas da figura 5, os quais representam em 3D e em anamorfose as ameaças de morte e assassinatos. Estando concentradas nas áreas mais centrais da Amazônia, destacam-se, sobretudo, o centro do Estado do Pará, seguido das ocorrências no Estado do Amazonas e em terceiro lugar, nas áreas limítrofes com o Estado do Acre. Bem distante em termos de representatividade aparecem alguns pontos no Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, além de algumas regiões no Nordeste do país.

Figura 7 – Ameaças de morte e assassinatos



Fonte: elaborado pelos autores

Conclusão

A política de distribuição de lotes rurais aos trabalhadores, cujo discurso governamental foi de atendimento às demandas dos movimentos sociais, não solucionou sequer pequena parte do problema fundiário brasileiro. Poderíamos chamar de "contrarreforma agrária" as consequências deste processo de partição de terras, distribuição e posterior reconcentração fundiária. Apesar do elevado número de projetos aparentemente representar um avanço na implantação desta política governamental e de ocupar uma superfície bastante significativa, muitos assentamentos possuem lotes jamais utilizados. O tipo de uso da terra mais comum é a conversão de floresta em pastagens e parcialmente em agricultura, ou seja, um uso que promove a perda da biodiversidade.

Ainda que atualmente existam diferentes modalidades de assentamento, destacando-se o surgimento do assentamento extrativista, dentre outros, poderia resultar em formas menos agressivas de uso, sabe-se das mudanças e da transformação provocada no meio ambiente é impactante.

Este processo não pode ser considerado sustentável, pois nem protege o meio ambiente, nem destina um bom lote ao trabalhador, que terá dificuldades em se fixar, em se manter no assentamento. Muitos beneficiados vendem seu lote e partem. Concentra novamente a terra.

Verificamos também a ocorrência de um nexos entre as ameaças de morte e assassinatos, ressaltando o caráter violento do processo de distribuição de lotes no meio rural.

Referências

GIRARDI, Eduardo Paulon. Atlas da Questão Agrária Brasileira e Cartografia Geográfica Crítica, **Confins**, 5, 2009, consultado 27 de abril 2015. URL: <http://confins.revues.org/5631>; DOI : 10.4000/confins.5631

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos Afonso. Amazon Tipping Point. **Science Advances**, v.. 4, p. eaat2340, 2018. DOI: 10.1126/sciadv.aat2340

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia**: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.

Recebido em 18 de maio de 2019.

Aceito em 14 de agosto de 2019.

Publicado em 20 de abril de 2020.