

## ASSENTAMENTOS RURAIS NO CEARÁ E OS DILEMAS DA EMANCIPAÇÃO

Rural settlements in Ceará state and the dilemmas of the emancipation

Asentamientos rurales en Ceará y los dilemas de la emancipación

Sebastião Félix Pereira<sup>1</sup>

Francisco Amaro Gomes de Alencar<sup>2</sup>

### RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir sobre emancipação de assentamentos rurais no Ceará, considerando as resistências dos movimentos sindicais, sociais e pastoral. A justificativa para realização deste estudo refere-se à tentativa de ampliar esse debate para a sociedade civil alertando a necessidade de que todos participem das discussões acerca da emancipação dos assentamentos. A metodologia está amparada em pesquisa bibliográfica, informações colhidas no Incra, IBGE e entrevistas com MST, Fetraece e técnicos do Incra. Os dados apontam para o predomínio da minifundiarização e a permanência da concentração da terra no Ceará.

**Palavras-chave:** Assentamentos. Resistência. Emancipação.

### ABSTRACT

This study aimed to promote discussion on settlements' emancipation in Ceará state, Brazil, based on the resistance of trade union, social and pastoral movements. The main reason for the conduction of this study is related to broaden this debate to the entire civil society by letting people know about the necessity of them to take part in discussions regarding settlements' emancipation. Data were collected based on the followings sources: a literature review; official records from the National Institute for Agrarian Reform (INCRA) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE); and an interview conducted with members of the Movement of Landless Workers-Ceará Section (MST) and the Federation of Agricultural Workers in the State of Ceará (FETRAECE) and technicians from INCRA. The results showed the predominance of mini agrarian structures and the permanence of land concentration in Ceará state.

**Keywords:** Settlements. Resistance. Emancipation.

### RESUMEN

El objetivo de este artículo es discutir sobre emancipación de asentamientos rurales en Ceará, considerando las resistencias de los movimientos sindicales, sociales y pastoral. La justificación para la realización de este estudio se refiere al intento de ampliar ese debate a la sociedad civil alertando la necesidad de que todos participen en las discusiones sobre la emancipación de los asentamientos. La metodología está amparada en investigación bibliográfica, informaciones recogidas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCRA), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y entrevistas con Movimiento de los Sin Tierras (MST), Federación de los Trabajadores Rurales Agricultores y Agricultoras Familiares del Estado del Ceará (FETRAECE) y técnicos del INCRA. Los datos apuntan al predomínio de la minifundiarización y la permanencia de la concentración de la tierra en Ceará.

<sup>1</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: segeo1@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: famaro.ufc@gmail.com.

**Palabras clave:** Asentamientos. Resistencia. Emancipación.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir sobre emancipação de assentamentos rurais no Ceará considerando as resistências dos movimentos sindicais, sociais e pastoral. As discussões sobre o processo de emancipação de assentamentos ganharam destaque a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), que procurou criar mecanismos para que os assentamentos rurais fossem desvinculados da tutela do Estado brasileiro. A partir do Novo Mundo Rural (s/d) houve alterações nas políticas agrícolas e agrárias, o programa de crédito especial para reforma agrária foi extinto, os repasses de recursos para os programas de reforma agrária foram reduzidos e a consolidação dos assentamentos rurais foi comprometida.

Mesmo durante os governos do presidente Luiz Inácio de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) as discussões sobre emancipação dos assentamentos estiveram ativas nas instâncias governamentais do Incra, impulsionadas pelos representantes dos setores patronais que reivindicavam o cumprimento dos preceitos constitucionais e a garantia da propriedade privada como um direito às famílias camponesas assentadas. Mas, é a partir de 2016 que as discussões sobre emancipação dos assentamentos tornaram-se mais acirradas e polêmicas, mediante edição da Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016, que se tornou a Lei 13.465 de 2017.

Os dilemas da emancipação dos assentamentos aparecem à medida que a lei obriga a todos os assentamentos rurais que já completaram quinze anos de existência serem emancipados num período de três anos, sem considerar as condições de vida das famílias assentadas e a realidade dos assentamentos no Ceará. Uma vez que, no Ceará, a maioria dos assentamentos são formados por terras familiar e coletivas/comunitárias aliadas as condições naturais que oferecem restrições à produção agropecuária. As resistências dos movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Ceará (Fetraece) e Comissão Pastoral da Terra (CPT) devem-se ao fato de que essa lei desconsiderou os requisitos estabelecidos pela Norma de Execução n° 9 de 2001 que buscava a consolidação, mediante efetivação da infraestrutura nos assentamentos.

Dessa forma, discutir emancipação de assentamentos, é atentar primeiro para o efetivo controle da destinação social da terra e segundo, é colocar em debate o direito de posse, uso e o domínio pleno sobre a terra. Pois, há de um lado, os setores patronais e latifundiários que defendem a propriedade privada da terra

e de outro, os camponeses assentados e suas organizações sociais mediadoras que defendem a terra como bem público e coletivo.

Nessa lógica, a questão agrária é interpretada como sendo a análise das condições de uso, posse e propriedade da terra na sociedade. Esses três elementos da questão agrária possuem características diferentes, ainda que complementares. Cada sociedade tem uma forma específica de se apropriar e utilizar os bens da natureza e organizar a produção agrícola conforme o atendimento de suas necessidades básicas. Segundo Caldart (org.) (2012, p.643):

A posse da terra refere-se a quais pessoas e categorias sociais moram em cima daquele território e como vivem nele [...] E a propriedade é uma condição jurídica, estabelecida a partir do capitalismo, que garante o direito de uma pessoa, empresa ou instituição que possua dinheiro-capital comprar e ter a propriedade privada de determinada área da natureza, podendo cercá-la e ter absoluto controle sobre ela, impedindo que outros a ela tenham acesso.

A concentração de terras nas mãos de poucas pessoas, latifundiários, agronegócio e capital dá o tom dos problemas enfrentados pelos camponeses em sua luta pela reforma agrária. Uma dessas lutas na atualidade é pelo direito à manutenção e sobrevivência nas terras de assentamentos, isto é, a luta contra a forma de emancipação proposta pelo Estado brasileiro, a partir da imposição de leis que desconsideram o debate e a participação dos movimentos sociais, sindicais e pastoral e dos assentados na tomada de decisões que envolvem suas vidas.

Nesse sentido, a justificativa para realização deste artigo está relacionada à tentativa de ampliar esse debate para toda a sociedade civil brasileira alertando a necessidade de que todos participem das discussões acerca da melhor forma de emancipação para os assentamentos. Um debate em que envolva os movimentos sociais, sindicais e os próprios assentados. Para realização deste artigo o caminho metodológico está amparado em pesquisa bibliográfica, dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrário (Incrá), MST e CPT. Será utilizado também dados colhidos do Censo Agropecuário de 2006, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca da concentração fundiária no Ceará, e entrevistas com técnicos do Incra, dirigente da Fetraece e liderança do MST.

## DISCUSSÕES TEÓRICAS

A preocupação do Estado brasileiro tem sido buscar soluções atuando sobre os conflitos resultantes do confronto direto entre latifundiários e camponeses sem-terra ou com pouca terra. A pressão dos latifundiários e a omissão do Estado no trato com a questão agrária tem contribuído para a existência e permanência dos movimentos sociais na atualidade, de modo que a luta de classes no campo existirá até que



se resolva à questão histórica da terra, ou seja, a distribuição de terras para quem nela trabalha. Conforme Bergamasco e Norder (1996), enquanto essa transformação política não ocorrer os camponeses sem-terra ocupam as áreas improdutivas para pressionar o governo para promover a reforma agrária.

No entendimento de Sigaud (2004), ocupar terras e nelas montar acampamentos tornou-se a forma apropriada para reivindicar a reforma agrária no Brasil. Dela se valem o MST, o movimento sindical e outras tantas organizações sociais existentes no mundo rural. Com isso, o Estado brasileiro desapropriou muitas fazendas ocupadas e redistribuiu as terras entre os camponeses que se encontravam em luta, nos acampamentos.

Nesse ínterim, a raiz dos conflitos entre proprietários e trabalhadores reside na negação à classe trabalhadora do acesso aos meios de produção pela classe capitalista (MARTINS, 1994). Em busca de um pedaço de terra para morar e produzir surge o confronto entre camponeses de um lado e proprietários de terras de outro, por vezes a classe dominante pode ser favorecida pela emissão de sentenças judiciais e/ou mandados de reintegração de posse em defesa do direito de propriedade privada. Essas medidas judiciais podem vir a incentivar à violência no campo, é o caso dos assassinatos (PAULINO, 2017, p.402) “em conflitos agrários com a participação de agentes públicos, a exemplo da Chacina da Fazenda Santa Lúcia em Pau d’Arco, perpetrada pela Polícia Militar do Pará e justificada por um mandado judicial de reintegração de posse”.

Segundo Bergamasco e Norder (1996), todas essas questões não podem ofuscar o fato de que a questão da terra está permeada pelas relações de força entre as classes sociais, e que o Estado pode até atuar como um mediador entre elas, mas apenas em poucos momentos históricos deixou de servir aos grandes proprietários. Ademais, após a incorporação do Estado brasileiro à ideologia neoliberal, nos anos 1990, a política fundiária somente foi acionada em casos de conflitos envolvendo massacres coletivos de camponeses, a exemplo do caso ocorrido em abril de 1996 no município de Eldorado do Carajás, no sul do Pará, sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

No Brasil, o marco fundante da criação dos assentamentos rurais foi o documento “a política de assentamento”, elaborado pelo Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, em 1987. Esse documento constituiu-se no manual de operação técnica e metodológica utilizado para implantação da política de assentamentos instituída a partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), de 1985 (Mirad/Incrá, 1987). É nesse sentido que Alencar (2005) define assentamento rural como aquele que teve como origem e formação o mecanismo de desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária, cujos beneficiários desse programa, ele os considera como assentados.

Já conforme Fernandes (1998), o assentamento é a terra conquistada pelos movimentos sociais em ação e, portanto, o lugar da luta e da resistência. Por essa definição o assentamento é uma fração do território, é um trunfo na luta pela terra. Por outro lado, o Estado brasileiro ver o assentamento como um projeto social, resultado da política de reforma agrária, em que o mesmo intervém numa determinada área para regularizar problemas de natureza fundiária e atenuar conflitos entre latifundiários e camponeses que lutam pela conquista da terra de trabalho.

Passados 32 anos após o I PNRA, esse modelo de reforma agrária via implantação de assentamentos por mecanismo da desapropriação parece ter chegado ao fim, uma evidência disso foi a estratégia utilizada pelo Estado, em 2016, ao priorizar a titulação definitiva dos assentamentos, em detrimento das desapropriações de terras para interesse social. Ademais, os latifundiários, o agronegócio, o capital nacional e internacional pressionara o acirramento da agenda neoliberal, que juntamente com o Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 517/2016-0 (BRASIL, 2016) paralisaram a política de reforma agrária com interrupção na criação de novos assentamentos e o bloqueio dos recursos financeiros para as políticas públicas.

A partir de 2016 com o acirramento do neoliberalismo, notadamente a partir do Governo Temer, intensificaram-se os conflitos pela terra e expandiu-se mais o poder do agronegócio e do capital nacional e internacional no campo. Diante disso, ampliam-se as resistências à forma de emancipação dos assentamentos imposta pelo Estado brasileiro.

## **RESISTÊNCIAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS, SINDICAL E PASTORAL A EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS**

A resistência do MST à emancipação fundamenta-se no argumento de que o Estado neoliberal quer se livrar dos assentamentos rurais, dessa forma, a proposta é titular os assentamentos mais antigos independentemente da situação em que se encontram. Pois conforme a Lei nº 13.465 de julho de 2017, todo assentamento rural criado a mais de quinze anos terá que ser emancipado, independente da condição normativa em que se encontra (BRASIL, 2017).

Nessa lógica, em entrevista com um técnico do Incra, ele afirma que não é contra a titulação, mas sim a forma como vem ocorrendo. Ele defende que a titulação/emancipação deve se dá ao longo de um determinado processo desde que alguns aspectos da política de reforma agrária, das políticas públicas realmente tenham acontecido. “Mas ela tem também a questão da moradia, ela tem que ser atendida a

questão da educação, a política da própria saúde, da segurança pública, da questão da infraestrutura”, além da questão hídrica.

Nessa mesma racionalidade está a posição defendida pela Fetraece, em entrevista com um dirigente, ele afirma: “nós não somos contrários ao processo de emancipação dos assentamentos. Nós somos contrários à forma como está sendo feito [...], de cima para baixo ou no decreto sem um amplo diálogo com a sociedade, com os movimentos sociais”, e principalmente com os interessados: os assentados. Eles não estão sabendo é o viés que está por trás disso tudo.

Na ótica do MST isso significa que o Estado visa reacender o mercado de terras e favorecer o grande capital e as empresas do agronegócio. Conforme Rocha (2013, p. 27), os movimentos sociais são contra a emancipação dos territórios da reforma agrária, isto é, dos assentamentos, “uma vez que de posse do título de propriedade as famílias estariam submetidas a regras mercadológicas”.

Em entrevista com uma dirigente estadual do MST no Ceará, ela destacou alguns pontos negativos da titulação definitiva para os assentados. “Primeiro, ele individualiza as pessoas, você passa a ter uma propriedade privada da terra. Segundo, você perde toda e qualquer política de reforma agrária. Terceiro, você é jogado então nas mãos das empresas, na mão do agronegócio sem ter nenhuma proteção e segurança do Estado”. De acordo com a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB, 1998, p.15) em sua publicação de 1998, no Caderno de Cooperação Agrícola nº 6, destaca que

“Ao estimular a emancipação o governo vai na verdade estimular a venda de lotes, pois o assentado não vai ter apoio do governo, e não se mudando a política econômica deste governo, o assentado terá dificuldades para pagar a terra. Logo ele vai vender seu lote, por um preço um pouco acima da dívida ao Incra. E outros mais preocupados simplesmente vão abandonar os lotes.

A proposta do MST é que as terras permaneçam sob domínio da União e que sejam transferidos aos assentados apenas o direito de posse e uso da terra, como vem ocorrendo em grande parte dos assentamentos. Segundo Rocha (2013), os movimentos sociais em sua maioria, defendem que os territórios reformados devem permanecer sob o controle do Estado e que títulos de concessão sejam concedidos às famílias, um dos mecanismos previstos no artigo 189 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

O MST procura ir além da Concessão de Uso, busca pressionar o governo para que esse conceda um terceiro tipo de titulação, o Contrato de Direito Real de Uso (CDRU), pois dessa forma evita a reconcentração através da venda da terra. Desde 1998, o MST em sua luta de resistência à titulação das terras conchama a todos os assentados e a sociedade civil a defender o caráter público da terra e o comprometimento do Estado em defesa da pequena agricultura familiar camponesa. Com isso, delibera em

unanimidade ser contrário a forma de emancipação proposta e propõe a CDRU como titulação alternativa da terra (CONCRAB, 1998).

Segundo Cavagnari (2008, p.1), representante e consultor fundiário da Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), em artigo denominado “Emancipação dos Assentamentos e o poder dominante do MST: uma abordagem sobre a realidade fundiária paranaense”, afirma que a:

Situação parece ser paradoxal: em que pese o Incra não ter as mínimas condições de manter o comando efetivo sobre os assentamentos, chegando a desconhecer grande parte do que neles se passa, tais como os arrendamentos e vendas de lotes, o órgão federal insiste em não emancipá-los. Na realidade, o Incra conscientemente está atendendo a lógica do MST: manter a terra como bem coletivo sob o domínio da União, alcançando o objetivo ideológico do Movimento.

O referido autor defende ainda que o Estado faça valer o preceito constitucional que garante a todos os cidadãos o direito à propriedade privada da terra. Ora, a terra como bem coletivo e de posse dos camponeses assentados representa do ponto de vista do representante da FAEP, o descumprimento da Constituição Federal de 1988 por parte do Incra.

Embora a titulação definitiva seja um preceito constitucional, há regulamentos estabelecidos pelo Incra que normatiza o processo de titulação das áreas de assentamentos rurais, é o caso da Instrução Normativa nº 30 de 24 de fevereiro de 2006 (Incra, 2006). A titulação definitiva das terras dos assentamentos está diretamente relacionada às fases de desenvolvimento dos assentamentos rurais estabelecidas pelo Incra.

Segundo Rocha (2013) a fase refere-se ao nível de consolidação dos assentamentos e obedecem a uma escala que vai de 3 a 7, sendo 3 o nível menos consolidado e, 7 o nível mais consolidado. Na fase 4 – inicia-se o processo de instalação do assentamento, em especial, o assentamento das famílias que já vivam no local; na 5 – a estruturação dos assentamentos por meio de infraestruturas (água potável, energia elétrica e estradas); na 6 - o assentamento está em consolidação; e na 7 - o assentamento é considerado consolidado. Para os assentamentos que atingirem a fase 7, pode significar a emissão do título definitivo de propriedade para as famílias, isto é, a emancipação. O que determina a transição de uma fase a outra é o conjunto de políticas públicas (habitação, estradas, água, luz, crédito) acessadas pelo conjunto de famílias beneficiadas em cada assentamento rural.

O conjunto dessas políticas públicas estabelecidas pela Norma de Execução nº 9, de 2001, ao ser implantado nos assentamentos traz implicações diretas em termos de renda, infraestrutura física e social e outros serviços básicos que repercutirão no processo de consolidação dos assentamentos. Para ilustrar essa situação tomarei o caso do Ceará, estado da federação onde a maioria dos assentamentos federais não são

parcelados. Ademais, registra-se nesse estado uma grande concentração de assentamentos instalados, resultante das lutas camponesas impulsionadas pelos movimentos sociais, sindicais e pastoral contra os latifúndios improdutivos.

De acordo com o Sistema de Informação de Projeto de Reforma Agrária, a situação dos assentamentos federais no Ceará até 22 de julho de 2016, em termos de evolução das fases que levam a consolidação e emancipação. Conforme se vê no quadro 1, do total de 414 assentamentos federais, apenas 23 (5,55%) estão consolidados, 215 (51,93%) em fase de consolidação e outros 97 (23,42%) em fase de estruturação. Não foram identificados assentamentos situados nas fases 1 e 2, o que demonstra paralização na política de desapropriação de terras para reforma agrária no Ceará. Ademais, além dos 23 assentamentos consolidados, o Ceará apresenta também sete já emancipados a partir da Resolução nº 52 de junho de 2000. No entanto, todos eles criados antes do I PNRA de 1985 apresentam problemas de consolidação das estruturas produtivas.

**Quadro 1:** Fases de evolução dos assentamentos rurais – Incra – CE, 2016.

|        | Assentamentos   | Ceará | %     |
|--------|-----------------|-------|-------|
| Fase 3 | Criado          | 61    | 14,73 |
| Fase 4 | Em instalação   | 18    | 4,34  |
| Fase 5 | Em estruturação | 97    | 23,42 |
| Fase 6 | Em consolidação | 215   | 51,93 |
| Fase 7 | Consolidado     | 23    | 5,55  |
|        | Total           | 414   | 100%  |

Fonte: Incra, 2016.

De acordo com Pereira e Barquete (2010), demandas sistematicamente apresentadas pelos assentados e suas lideranças, inclusive em reuniões no Incra-CE e nas comunidades rurais apontam para a existência de um considerável passivo, relativo à concessão de créditos e infraestrutura em alguns desses assentamentos emancipados. Em levantamento de campo, os técnicos do Incra identificaram a necessidade de revisão do processo de consolidação desses assentamentos. Diante da política de emancipação desastrosa, imposta pelo Estado capitalista o que tais informações estão a demonstrar são os efeitos negativos da emancipação resultante das ações do Programa Novo Mundo Rural (s/d) que almejava transformar os assentados em agricultores familiares. Esse último argumento pode ser confirmado com base na proposta apresentada por Kátia Abreu (2004, p.4), quando afirmou que,



faz-se necessário [...] a priorização da consolidação e emancipação dos assentados e dos assentamentos. A reforma agrária deve ter começo, meio e fim, ou seja, os agricultores provenientes da reforma agrária devem passar da política da reforma agrária para a agricultura familiar. A emancipação dos assentados e dos projetos de assentamentos significa o término de intervenção fundiária com inserção dos mesmos na agricultura familiar.

Com base no exposto, percebe-se que a preocupação de Kátia Abreu era acelerar o processo de desvinculação jurídica dos assentamentos da tutela do Estado. Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística em 2009, sobre as condições de vida das famílias residentes em assentamentos consolidados e em consolidação em alguns estados brasileiros, Kátia abreu comentou os resultados ao afirmar que, esse modelo é inadequado, não está gerando renda, são favelas rurais que estão sendo criadas no campo. Dessa forma não se tira as pessoas da pobreza dando um pedaço de chão (CAVAGNARI, 2008).

Diante dessa argumentação, o que fez Kátia Abreu após constatar essa realidade das famílias assentadas? Que projetos e programas de reforma agrária até agora foram criados e aprovados, partindo da iniciativa do setor patronal do qual Kátia Abreu era representante e membro? A preocupação da representante patronal era com a emancipação dos assentamentos, não em estruturar essas unidades de produção criando condições materiais e produtivas para o desenvolvimento da autonomia econômica e social das famílias assentadas. Diante disso, a morte da reforma agrária via desapropriação por interesse social parece consolidar-se com o Acórdão do TCU nº 517/2016-0 e com a Lei 13.465/2017.

Ainda no que tange à emancipação, Cavagnari (2008) alegou que o Incra estava atendendo à lógica do MST em manter os assentamentos sob tutela do Estado. Mas o que se percebe e não é de agora, é que o Estado brasileiro parece ter sido capturado pelos tentáculos do agronegócio que recorre ao fundamento da legalidade e da cidadania como princípios constitucionais para pressionar o Estado a emancipar os assentamentos. Dessa forma, os defensores do agronegócio e latifundiários ‘esquecem” que o direito a que eles recorrem é o mesmo direito a que a classe trabalhadora e movimentos sociais buscam fazer valer na prática, tais como a Constituição Federal, o Estatuto da Terra e outras legislações agrárias.

Isso faz lembrar Martins (1981, p.16) ao afirmar que o direito de propriedade que,

afinal de contas, o camponês invoca judicialmente para resistir às tentativas de expropriação é o mesmo direito que o capitalista invoca para expropriar o camponês (e não um direito institucionalmente diferente, como o da propriedade comunal). É das contradições desse direito, que serve a duas formas de propriedade privada – a familiar e a capitalista – que nascem as interpretações distintas sobre a terra [...] Essa contradição está no fato de que o mesmo código garante direitos conflitantes na nossa situação [...] o do camponês e o do capitalista.

Nessa lógica, um dos dilemas da emancipação dos assentamentos encontra-se no aspecto da legislação agrária, pois o direito que assegurou a legalidade na criação de assentamentos, bem como a garantia de implantação de toda uma rede de infraestrutura produtiva e social nessas áreas, é o mesmo direito que busca neutralizar/anular essas conquistas dos camponesas assentadas. O que isso significa? Que a lei nº 13.465/2017 ao estabelecer que os assentamentos com mais de 15 terão que ser emancipados, automaticamente anula a Norma de Execução nº 9, de 2001 que estabelece os requisitos normativos para emancipação desses assentamentos.

Outros dois dilemas aparecem relativo aos assentamentos no Ceará, pois a maioria das terras são de uso familiar e coletivo, isto é, não são parcelados, nem tituladas de forma definitiva. Nesse sentido, o primeiro dilema emerge à medida em que o Estado quer titular as terras reformadas, mas algumas delas ainda não estão em nome do Incra e o segundo dilema é, dividir as terras para titular ou titular as terras sem dividir?

Na interpretação de um representante da CPT do Ceará, o assentamento não foi estruturado para poder sobreviver dividido, então, o fato de dividir seria “matá-lo”. E a gente deve considerar também que não tivemos uma lógica de reforma agrária no sentido de devolver a terra a quem nela planta e produz, pelo menos não no Ceará.

O fato de que no Ceará, a maioria dos assentamentos não ser parcelado, juntamente com 89 (dos 414 assentamentos) ainda sem a matrícula em nome da União, gera do ponto de vista do Incra de Brasília, obstáculos à emissão dos títulos definitivos da terra. Em entrevista, outro técnico do Incra-CE afirmou “o Incra de Brasília ainda não sabe como emitir os títulos (definitivos) desses imóveis que não estão parcelados. Então o Incra do Ceará está com essas duas limitações”. Primeiro, o imóvel tem que ser registrado em nome do Incra e segundo, a maioria das terras reformadas no Ceará não são parceladas. A questão agora é, como titular as terras desses assentamentos coletivos, de exploração mista e solucionar essas pendências?

O Decreto nº 9.311 aprovado 15 março de 2018 aponta algumas saídas para resolver esse dilema. O artigo 24 desse Decreto estabelece que (BRASIL, 2018):

§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser:

I - individual;

II - individual, com fração ideal de área coletiva; ou

III - coletiva, com fração ideal.

§ 3º O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.

§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento.

Isso significa que a titulação da terra, seja individual ou coletiva, seja na forma de CDRU ou Título de Domínio (TD) não poderá ser emitida em nome das associações dos assentamentos. A titulação na forma de CDRU é uma forma de título definitivo (por fração ideal) que estabelece uma garantia jurídica ao beneficiário, que pode passar como herança para seu descendente. Contudo, mesmo após o cumprimento das cláusulas resolutivas, o beneficiário não poderá negociar a terra com qualquer pessoa, que não tenha o mesmo perfil do antigo beneficiário da terra. Por outro lado, o TD individual pode ser requerido ao Incra, pelo assentado, porém, a forma de TD coletivo só será possível quando for requerido por no mínimo 50% dos beneficiários de um mesmo assentamento rural.

Ao contrário do CDRU, o TD pode ser vendido a qualquer interessado, sem a anuência do Incra, desde que o beneficiário tenha cumprido todas as cláusulas resolutivas de que dispõe o contrato inicial da outorga do título de domínio da terra. Uma das implicações da outorga desses títulos é que esses poderão criar um mercado de compras e vendas de terras dos assentamentos rurais, inclusive, por setores do agronegócio ou mesmo pelos antigos proprietários desapropriados, com isso levar a reconcentração fundiária das terras que já foram conquistadas para assentamentos de famílias camponesas e o aumento da minifundiarização no Ceará.

### **Reforma Agrária, concentração fundiária e a minifundiarização da terra no Ceará**

Com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006), organizados por Medeiros (2016) verifica-se que os estratos de menos de 1 a 10 hectares somaram 257.459 (75,32%) pequenos estabelecimentos do total de 341.479 dos estabelecimentos rurais existentes no Ceará e ocuparam somente 6,74% da área territorial, conforme se vê no quadro 2.

**Quadro 2:** Ceará - estabelecimentos rurais organizados por estratos de área total - 2006.

| Estratos de área total (ha) | Estabelecimentos (nº) | %          | Estabelecimentos (área) | %          |
|-----------------------------|-----------------------|------------|-------------------------|------------|
| Menos de 1                  | 77.120                | 22,50      | 33.287,0                | 0,42       |
| 1 a menos de 2              | 73.411                | 21,50      | 91.693,0                | 1,16       |
| 2 a menos de 5              | 78.807                | 23,08      | 221.778,0               | 2,80       |
| 5 a menos de 10             | 28.121                | 8,24       | 187.005,0               | 2,36       |
| 10 a menos de 20            | 24.326                | 7,12       | 331.011,0               | 4,18       |
| 20 a menos de 50            | 29.269                | 8,57       | 911.546,0               | 11,51      |
| 50 a menos de 100           | 14.915                | 4,37       | 1.022.887,0             | 12,91      |
| 100 a menos de 200          | 8.100                 | 2,37       | 1.091.996,0             | 13,78      |
| 200 a menos de 500          | 5.196                 | 1,52       | 1.535.720,0             | 19,38      |
| 500 a menos de 1.000        | 1.532                 | 0,45       | 1.033.786,0             | 13,05      |
| Mais de 1.000               | 682                   | 0,20       | 1.461.505,0             | 18,45      |
| <b>Total</b>                | <b>341.479</b>        | <b>100</b> | <b>7.922.214,0</b>      | <b>100</b> |

Fonte: IBGE, 2006.



O de 2 a 5 hectares é o mais expressivo, de forma que concentra 78.807 estabelecimentos (23,08%) e ocupa uma área de 221.778 hectares, correspondente a 2,80% do território cearenses. Por outro lado, os estratos de área total com mais de 1.000 hectares somaram apenas 682 estabelecimentos (0,20% do total geral), mas abrange uma área de 1.461.505 de hectares, equivalente a 18,45% das terras cearenses. Os estratos de menos de 1 a 200 hectares somam 334.069 estabelecimentos (97,75%) e ocupa uma área de 3.891.203, equivalente a 49,12%. Em termos de números predomina os pequenos estabelecimentos, mas em áreas prevalecem os grandes. Ainda conforme o quadro 2, em termos numéricos sobressaem os 78.807 estabelecimentos rurais, mas em área prevalece sobretudo, o estrato que vai de 200 a 500 abrangendo uma área de 1.535.720 hectares, que representa 19,38% dos estabelecimentos existentes no Ceará.

Esse desenho estatístico esboçado da realidade fundiária cearense combinada com o valor do Índice de Gini no Ceará permite verificar que a estrutura fundiária cearense se caracteriza por um incontestável aumento na concentração de terras ao longo dos últimos anos.

O Índice de Gini é calculado a partir de uma escala numerada que varia de 0 a 1, onde 0 significa distribuição absoluta e 1 significa concentração absoluta da terra, de forma que, quanto mais próximo de 1, maior será a concentração da terra, conforme se vê no quadro 3. Nessa lógica, é possível constatar que a terra no Ceará ainda está fortemente concentrada, uma evidência para corroborar esse argumento é o elevado índice de Gini de 0,857, calculado com base no Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006). Esse índice está inserido na classificação de concentração forte a muito forte que vai de 0,701 a 0,900, essa situação demonstra que a política de reforma agrária no Ceará não surtiu os efeitos esperados para promover uma reorganização territorial em seu espaço agrário.

**Quadro 3:** Classificação do Índice de Gini para concentração da posse da terra.

| Índice de Gini   | Classificação                       |
|------------------|-------------------------------------|
| De 0,000 a 0,100 | Concentração nula                   |
| De 0,101 a 0,250 | Concentração nula a fraca           |
| De 0,251 a 0,500 | Concentração nula a média           |
| De 0,501 a 0,700 | Concentração média a forte          |
| De 0,701 a 0,900 | Concentração forte a muito forte    |
| Acima de 0,900   | Concentração muito forte a absoluta |

Fonte: Câmara, 1949.

No Nordeste, em termos comparativos, o Ceara só perde para o Maranhão (0,860) e Alagoas (0,866). De acordo com Gasques e Conceição (apud ALENCAR, 2002, p.4)

O Ceará ao lado de Alagoas foram os dois únicos Estados brasileiros que se contrapõem à tendência nacional do índice de Gini, acontecendo um aumento na concentração de terra a partir de 1980, e de 1985 a 1995 o Gini passou de 0,815 para 0,845, significando ser muito forte a concentração de terra.

Comparando os dados do Índice de Gini para o Ceará, de 1995 (0,845) e 2006 (0,857), época do último Censo Agropecuário, percebe-se a continuidade da concentração de terras, mesmo considerando que esse estado apresenta uma das maiores concentrações de assentamentos rurais no Nordeste. Conforme Medeiros (2016) é necessário ressaltar que quando se fala em rigidez da estrutura fundiária do ponto de vista da concentração, não significa que não possa ter havido alterações em estratos específicos dos estabelecimentos rurais.

Essas alterações apontadas por Medeiros (2016) podem ser interpretadas como sendo as áreas conquistadas pelos camponeses sem-terra ou com pouca terra em suas ocupações de propriedades improdutivas com o intuito de pressionar os governos para realização de uma reforma agrária. Na interpretação de Veiga (1984, p. 7), “a modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais equânime da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária”.

No quadro 4 é possível observar o número total de assentamentos, áreas, famílias, média de famílias por assentamento e hectares por famílias, organizados por estratos de áreas, essa forma possibilita analisar principalmente a quantidade (em médias) de assentamentos rurais com suas respectivas áreas correspondentes e famílias. Com isso, é possível constatar em uma primeira observação, que o estrato de maior expressão é o de 1001 a 2000 hectares, corresponde 35,74% do total de assentamentos e 23,68% da área total. Isso permite afirmar que no Ceará foram desapropriados quase 150 grandes latifúndios improdutivos, que foram transformados em assentamentos rurais.

**Quadro 4:** Assentamentos federais no Ceará, divididos por estratos de áreas, Incra, 2016.

| Área/Hectares   | Assentamentos |       |              |       | Famílias |       | Média    |        |
|-----------------|---------------|-------|--------------|-------|----------|-------|----------|--------|
|                 | Nº            | %     | Área         | %     | Nº       | %     | Fa/Assen | Ha.Fam |
| Estratos        |               |       |              |       |          |       |          |        |
| 1 a 500         | 22            | 5,31  | 7.782.5777   | 0,87  | 326      | 1,57  | 14,81    | 23,87  |
| 501 a 1.000     | 95            | 22,94 | 75.049,5315  | 8,48  | 2.023    | 9,78  | 21,29    | 37,09  |
| 1.001 a 2.000   | 148           | 35,74 | 209.463,5241 | 23,68 | 4.940    | 23,90 | 33,37    | 42,40  |
| 2.001 a 5.000   | 121           | 29,22 | 365.512,5474 | 41,32 | 8.548    | 41,35 | 70,64    | 42,76  |
| 5.001 a 10.000  | 24            | 5,79  | 159.224,7186 | 18,00 | 3.687    | 17,83 | 153,62   | 43,18  |
| Acima de 10.000 | 4             | 0,96  | 67.506,8161  | 7,63  | 1.144    | 5,53  | 286      | 59,00  |
| Total           | 414           | 100   | 884.539,7148 | 100   | 20.668   | 100   | 49,92    | 42,79  |

Fonte: Incra, 2016.

Em seguida sobressai o de 2001 a 5000 hectares de terras, representam 29,22% do total geral de assentamentos e ocupam 41,32% da área total, ou seja, mais de 120 latifúndios de grandes extensões foram conquistados pelos trabalhadores. Só esses dois estratos juntos somam 269 (64,96%) dos 414 assentamentos federais criados no Ceará até 2016.

Do total de 414 assentamentos federais implantados no Ceará, o estrato que vai de 1 até 500 hectares correspondente apenas 22 assentamentos (5,31%), abrange 7.782,5777 hectares (0,87%) e concentra 326 famílias (1,57%), em média seria 14,81 famílias por assentamento e 23,87 hectares por famílias. Considerando as condições edafoclimáticas do Ceará, essas famílias poderão ter dificuldades em sobreviver nesses pequenos pedaços de terra. Neste caso, o parcelamento das terras dos assentamentos poderia não ser uma indicação técnica para o Ceará. No outro extremo, o estrato acima de 10.000 hectares representa apenas quatro assentamentos (0,96%) com área total de 67.506,8161 ha (7,63%) e concentra apenas 1.144 famílias (5,53%).

Ainda segundo o quadro 4, outro aspecto relevante para análise ocorre quando é dividido o total de 20.688 famílias pelos 414 assentamentos, o resultado é uma média de 49,92 famílias. Da mesma forma, quando é dividido o total de áreas (884.539,7148) pelo número total de famílias (20.668) obtém-se uma média de 42,79 hectares por famílias em cada assentamento.

Com relação a essa problemática no Ceará, Teófilo Filho (1995, p. 70) afirma que “estudos técnicos demonstram que, no semiárido, são necessários o mínimo de 100 hectares de superfície em uma pequena bacia, para de possa acumular água e prover, em termos apenas de sobrevivência, o consumo humano e animal”.

Portanto, ao considerar a realidade concreta dos assentamentos no Ceará, conforme Alencar (2002), falar de titulação individual, falar de parcelamento das terras é no mínimo desconhecer a realidade singular deste estado e das populações camponesas assentadas. Ademais, da forma como os assentamentos foram criados no Ceará, não foi pensando em um dia, serem divididos como querem os defensores da emancipação jurídica e do agronegócio burguês.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente artigo, buscou-se analisar a emancipação dos assentamentos rurais no Ceará, considerando as resistências dos movimentos sociais, sindicais e pastoral. Uma primeira consideração resultante dessas discussões é a constatação de que as entidades patronais se tornaram fortes “defensoras” da emancipação dos assentamentos, recorrendo a princípios constitucionais, como a

legalidade e a cidadania, em defesa da propriedade privada. Por outro lado, os movimentos sindicais, sociais e pastorais defendem que as terras permaneçam como bem público e coletivo, mas com o domínio pleno do Estado. No caso do Ceará, defende que as terras de uso família e coletivo nos assentamentos se mantenham como uma única unidade territorial. Esse é um dos dilemas que o Incra enfrenta para titular as terras dos assentamentos não parcelados no Ceará, mesmo assim, já esboça um caminho institucional via Decreto n° 9.311/2018, para solucionar esse “obstáculo” à titulação definitiva.

Uma segunda consideração importante é que dentre os movimentos sociais, o MST é o que mais tem se mostrado resistente à forma de emancipação imposta aos assentamentos, pelo Estado brasileiro. Nessa lógica, a resistência dos movimentos sociais e sindicais à emancipação dos assentamentos está relacionada à preocupação enquanto mediadores políticos que atuam em defesa da terra como um bem público e coletivo, com a posse e uso sob o controle dos camponeses. Essa estratégia de resistência objetiva evitar que as terras sejam vendidas para antigos proprietários, comerciantes ou setores ligados ao agronegócio cearense.

A análise dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006 a persistência da concentração fundiária conforme demonstra o Índice de Gini de 0,857 para o Ceará, isso coloca o estado na classificação de forte a muito forte, portanto, não há porque comentar sobre processo de reforma no Brasil ou no Ceará no período de 1985 a 2018, ou seja, nos últimos 33 anos.

Outra conclusão resultante das discussões é que a emancipação jurídica e administrativa dos assentamentos já consta na Lei n° 13.465/2017 regulamentada pelo Decreto n° 9.311/2018. Considera-se que está em jogo o efetivo controle da destinação social da terra. Mas, como é um processo em andamento haverá ainda muitas lutas e resistências...

## REFERÊNCIAS

ABREU, Kátia. **Projeto de Lei de 2004**. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg/integras/238682.pdf](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/238682.pdf)>. Acesso em 05 de setembro de 2017.

ALENCAR, F. A. G. **Programa Cédula da Terra: o caso do Ceará**. Fortaleza; Abra CPT, APR, Fian, Brasil, MST, Rede Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **Uma geografia das políticas fundiárias no estado do Ceará**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

BERGAMASCO, S. M. P. P. e NORDER, L. C. A. **O que são Assentamentos Rurais**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1996.

BOGO, Armando. **Identidade e Luta de Classes**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.



Revista da Casa da Geografia de Sobral, Sobral/CE, v. 20, n. 3, p. 100-116, Dez. 2018, <http://uvanet.br/rcgs>. ISSN 2316-8056 © 1999, Universidade Estadual Vale do Acaraú. Todos os direitos reservados.

BRASIL. Constituição (1988). Com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/1992 a 99/2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU 000.517/2016-0 (2016). Disponível Em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A157532457015753275B2F1523&inline=1>>. Acesso em 29 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.311 de 15 de Março de 2018 . Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **O Novo Mundo Rural**. MDA, Incra, Brasília, s/d.

CALDART, R. S. (org.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Expressão Popular, 2012.

CÂMARA, L. **A concentração da propriedade agrária no Brasil**. Boletim Geográfico, Rio de Janeiro - RJ. V.7, nº. 77, 1949.

CAVAGNARI, José Guilherme Lobo. **Emancipação dos Assentamentos e o poder dominante do MST no Paraná: uma abordagem sobre a realidade fundiária paranaense**. Boletim Informativo nº 993, fev. 2008.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - **Conflitos no Campo**: Brasil, Goiânia, 2016.

CONCRAB. **Emancipação dos assentamentos: os direitos e os cuidados que os assentados devem ter**. Caderno de Cooperação Agrícola, nº 6, São Paulo, 1998.

FERNANDES, B. M. **Questão teórico-metodológicas da pesquisa geográfica em assentamentos de reforma agrária**. Revista NERA (UNESP), v. 1, p. 1 - 32, 1998.

TEÓFILO FILHO, Francisco Edson. **Assentamentos da reforma agrária, agricultura familiar e exclusão social**. Dissertação (Mestrado em Sociologia): Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 1995.

IBGE - **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro. V. 1, Brasil.

INCRA. Norma de Execução nº 09, abril de 2001. Dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em áreas de Reforma Agrária. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de abril de 2001.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária – SIPRA. Relatório 0227 de 22/07/2016. Brasília: Incra, 2016.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006.

IBRA. **Estatuto da Terra**, lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Brasília: Presidência da República. Impresso no IBRA, 1967.

MARTINS, Mônica Dias. **Os Desafios da cooperação nos assentamentos de reforma agrária do Ceará**. Fortaleza: BNB, 1994.

MARTINS, Jose de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento. **Análise da estrutura fundiária da Região Nordeste e do Estado do Ceará durante o período de 1970 – 2006**. IPECE, 2016.

MIRAD/INCRA. **Diretoria de Assentamentos**. Política de Assentamento. Brasília: Mirad/Incra, 1987.



Revista da Casa da Geografia de Sobral, Sobral/CE, v. 20, n. 3, p. 100-116, Dez. 2018, <http://uvanet.br/rcgs>. ISSN 2316-8056 © 1999, Universidade Estadual Vale do Acaraú. Todos os direitos reservados.



PAULINO, Eliane Tomiasi. **A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da lei 13.465/2017**. Revista Boletim Goiano de Geografia. Goiânia, v.37, n. 3, p. 391-408, set./dez.2017.

PEREIRA, L. C. A. e BARQUETE, P. R. F. **Emancipação de Projetos de Assentamentos em áreas de Reforma Agrária – Ceará**. Jusbrasil.com. br. 15 de setembro de 2010.

ROCHA, Herivelto Fernandes. **Produção territorial das reformas agrárias no Brasil**. Dissertação (Mestrado): Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologias. São Paulo: 2013.

SIGAUD, Lígia. **Ocupações de terra, Estado e movimentos sociais no Brasil**. Cuadernos de Antropología Social, nº 20, p. 11-23, 2004.

VEIGA, José Eli. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984.