

# UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (PDS'S) (2003-2012)

Dorival Borelli Filho<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar o processo de implementação da política de reforma agrária no estado de São Paulo pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre 2003 a 2012, ou seja, no transcorrer dos denominados Governos Populares ou Pós-Neoliberais (Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), a partir de um recorte específico, possuindo como principal referencia a instituição de duas modalidades diferenciadas de projetos de assentamentos rurais, os assentamentos convencionais, reconhecidos institucionalmente pela sigla PA e os considerados ambientalmente diferenciados, denominados Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) ou Comuna da Terra, paradigma “importado dos seringais acreanos”, sendo que, para tanto, foram analisados em uma análise comparativa quantitativa o número de assentamentos criados, a quantidade de famílias assentadas e áreas arrecadadas para o programa em ambas as modalidades. Neste sentido, verifica-se que a maior ênfase da autarquia federal, durante o período em estudo, foi na criação de assentamentos convencionais, assim como a reforma agrária nesta unidade federativa vem se caracterizando como uma política pública paralisada.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária; INCRA; Estado de São Paulo; Assentamentos Convencionais; Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

## **Introdução: Origem e Fundamentos dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável**

Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's), que, juridicamente, fundamentam-se, na Portaria INCRA 477, de 4 de Novembro 1999, e na Norma de Execução nº. 93, de 19 de julho de 2010, passaram a ser implementados pelo INCRA, de uma maneira experimental, no final da década de 1990, ainda no decorrer do mandato de Fernando Henrique Cardoso, para os seringueiros do estado do Acre, expandindo essas experiências, posteriormente, para outras regiões do país, especialmente, a partir de algumas constatações do *I Censo da Reforma Agrária do Brasil*, como uma alternativa para salvar uma política de reforma agrária que se mostrou fracassada, tanto em termos quantitativos, com relação às metas propostas e não plenamente atingidas em cada período de governo, quanto em termos qualitativos, quando pensados a partir da qualidade de vida que os projetos de assentamentos rurais deveriam proporcionar às famílias beneficiárias da reforma agrária.

Os seringueiros acreanos tiveram como primeira experiência de assentamento de reforma agrária as RESEX (Reservas Extrativista), que se originaram nos embates liderados pelo líder seringueiro Chico Mendes, que, por sua vez, se constituíram em projetos de

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Rio Claro. dorivalborelli@ig.com.br

conservação ambiental, que reconhecem áreas de interesse ambiental como projetos de assentamentos rurais, habitadas por comunidades familiares. As experiências das RESEX serviram de base para a posterior criação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável e das demais modalidades de assentamentos rurais ambientalmente diferenciados.

A proposta das reservas extrativistas, a reforma agrária dos acreanos, não previa a concessão de lotes individuais aos seringueiros, nos debates, o que se reivindicava era somente a concessão de usufruto dos seringais, permanecendo a propriedade da terra sob domínio do Estado brasileiro (ALY JÚNIOR, 2011).

Dessa maneira, os projetos de assentamentos rurais criados para os seringueiros da região norte do país podem ser classificados como assentamentos *não reformadores* que basicamente compreendem os reconhecimentos de terras, projetos criados em terras públicas, em áreas de preservação ambiental e demais projetos de caráter ambiental, que, por sua vez, se entrelaçam com as políticas ambientais e de ocupação do território, não ocasionando uma desconcentração fundiária, pois essas áreas não fazem parte da estrutura fundiária. Nestes casos, os trabalhadores rurais sem-terra se territorializam sem que ocorra uma desterritorialização do latifúndio (GIRARDI, 2008).

Tornados públicos em 1997, os resultados do *I Censo da Reforma Agrária do Brasil* indicaram que nos projetos de assentamentos rurais criados há mais tempo, ocorria uma significativa evasão, sendo que inúmeras dessas famílias nem sequer foram recenseadas (35%), com um índice superior nos estados que compreendem a região Norte e Centro-Oeste. Quanto aos projetos mais recentes, constatou-se também a evasão de famílias em razão do lote familiar não ter sido ainda demarcado e em virtude das más condições infraestruturais (entre 5% e 20%). Os resultados evidenciaram a necessidade de condições mínimas de infraestrutura básica para se tornarem viáveis os projetos de assentamento rurais oriundos da política de reforma agrária (IEA, 1997).

No decorrer do governo Fernando Henrique Cardoso, dos projetos implementados até o ano de 1994, por volta de 40 mil evadiram-se de seus lotes familiares, enquanto outras conseguiam sobreviver em razão dos programas de assistência social do governo. Os dados indicavam que a política de reforma agrária, da maneira como vinha sendo praticada no país, estava garantindo uma reprodução da pobreza no campo, em virtude uma ineficiente administração do órgão estatal responsável (GUERRA, 2004).

A partir desses dados, chegou-se a conclusão de que o INCRA praticava uma política agrária eficiente, mas uma política agrícola ineficiente, pois não conseguia fixar o assentado

em seu lote. Emerge desse fato a necessidade de se repensar o paradigma de assentamento, propondo-se um novo modelo de assentamento. A fim de se atingir esse intento, seria necessário considerar os assentamentos em seus aspectos sociais, econômicos e ambientais, seria preciso que a gama de ações dos organismos envolvidos estabelecesse um programa de políticas públicas que impedissem o agravamento dos problemas sociais e ambientais e satisfizesse os pré-requisitos econômicos que a política de reforma agrária almejava atingir (GUERRA, 2004).

Dessa maneira, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério Extraordinário de Política Fundiária publicaram, em 1999, a Portaria Interministerial nº 1, objetivando a articulação e o estabelecimento de instrumentos jurídicos e administrativos de política agrária e ambiental, a fim de se instituir um novo paradigma de reforma agrária sustentável e de proteção e preservação ambiental, especialmente, compreendendo a região amazônica. A publicação desta portaria criou um grupo de trabalho, do qual fizeram parte o Conselho Nacional dos Seringueiros, o IBAMA, o INCRA, entre outras instituições, que, ao final dos trabalhos, elaboraram a Portaria INCRA nº 477, que deu origem aos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (ALY JÚNIOR, 2011).

Dessa maneira, esta modalidade de assentamento foi criada pelo INCRA, em 1999, por intermédio de um grupo de trabalho constituído pela sociedade civil organizada encabeçada pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), pelo governo federal representado pelo INCRA e pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Meio Ambiente (MMA), objetivando sua implementação em territórios de interesse ambiental e com populações consideradas não tradicionais, mas capazes de desenvolver projetos sustentáveis na agricultura. O principal desafio deste novo modelo era demonstrar que era possível implementar paradigmas diferenciados de ocupação e uso do solo, a fim de recuperar e preservar o meio ambiente, postulando um desenvolvimento econômico, social e ambiental diferenciado (FAGGIN, 2009).

A publicação da Portaria INCRA nº 477/1999 procurou responder às reivindicações dos movimentos sociais da região amazônica, buscando compatibilizar o desenvolvimento de atividades produtivas com a preservação de recursos naturais, direcionando a ocupação das áreas de assentamento, objetivando a sustentabilidade das atividades produtivas e a recuperação do potencial dos recursos naturais originais (ALY JÚNIOR, 2011). Dessa maneira, a portaria estabeleceu os seguintes princípios como fundamentos dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável:

- ✓ Atender as especificidades regionais como uma forma de resgate do valor econômico, cultural e social da floresta, das várzeas, não se restringindo somente ao seu potencial agrícola;
- ✓ Atentar para o interesse ecológico que, a partir da Lei 9985/00, criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, facultando a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- ✓ Valorização da organização em seus diferentes níveis: na vida social, no trabalho e na gestão da comunidade;
- ✓ A concessão do uso da terra, por determinado período, para a exploração condominial, obedecendo à aptidão da área combinada à vocação das famílias de produtores rurais;
- ✓ Atentar para o interesse ecológico na recomposição do potencial original da área, atendendo a legislação ambiental.

Neste contexto histórico do final da década de 90, um dos principais dilemas vivenciados na criação de projetos de assentamentos rurais era a conciliação entre o desempenho da pequena propriedade familiar alinhado às questões de cunho ambiental, além da necessidade de estabelecer mecanismos que viessem a impedir o arrendamento ou a venda dos lotes familiares para objetivos distintos da reforma agrária. Ainda neste contexto, os assentamentos eram alvo de inúmeras críticas, uma vez que as políticas agrárias objetivavam somente à distribuição de terras, oferecendo pouca ou quase nenhuma assistência técnica, não dispendo também os assentamentos das indispensáveis infraestruturas a fim de que os trabalhadores rurais assentados conseguissem atingir êxito (FREITAS, 2008).

Frente a essas carências materiais, emergiam argumentos que postulam a não necessidade de realização da reforma agrária no país, em razão de que a agricultura familiar não teria condições de dinamizar as forças produtivas no campo brasileiro e que, dessa maneira, os investimentos deveriam ser direcionados para os segmentos mais modernos da agricultura. No entanto, na contramão desse pensamento e em razão da forte pressão política exercida pelos movimentos sociais camponeses e, em especial, pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o INCRA procurou colocar em prática um novo paradigma de organização para os assentamentos que, por sua vez, visava combinar o desenvolvimento social, econômico e ambiental dos grupos familiares assentados com a utilização adequada do solo e dos recursos naturais (FREITAS, 2008).

Apesar de se ter verificado um expressivo incremento no número de projetos de assentamentos rurais criados no final da década de 1990, especialmente, como resultado da atuação organizada e da pressão política desempenhada pelos trabalhadores rurais sem-terra, que também passaram a exigir uma presença mais intensa dos organismos estatais responsáveis pela reforma agrária nestas localidades, mediante o estabelecimento de instrumentos de atuação no interior desses projetos através de programas específicos, tais como, o PRONAF, o PRONERA e o Projeto Lumiar de assistência técnica pouco se havia avançado nestas propostas no sentido da incorporação de elementos que favorecessem uma atenção especial aos impactos ambientais ocasionados pela criação dos projetos de assentamento e no estabelecimento de instrumentos de políticas ambientais direcionados para os assentamentos (CURADO, 2004).

Acrescida a essa situação, somava-se a desarticulação entre as propostas de políticas públicas ambientais e as desenvolvidas nos projetos de assentamento, a não percepção das consequências da criação destes espaços sem o necessário planejamento ambiental, bem como o desconhecimento da peculiaridade da presença e da atuação dos assentados no tempo e no espaço, quando comparados com a dinâmica produtiva dos demais agricultores familiares com relação à origem e a trajetória de vida das famílias beneficiadas, à inexistência, em alguns casos, de um relacionamento anterior com a agricultura, com o ecossistema para o qual se transferem, as dificuldades verificadas na reprodução social dos agricultores familiares vinculados ao padrão moderno da agricultura e o desafio apresentado no sentido de tentar garantir uma imediata viabilidade econômica dos lotes familiares, permanecendo na terra conquistada (CURADO, 2004).

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), lançado pelo governo federal em 2004, embora não trate especificamente da criação e implementação de projetos de assentamentos rurais ambientalmente diferenciados, pretendia, em sua concepção, dar continuidade a perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável aplicado ao programa nacional de reforma agrária, a fim de tornar a espacialidade dos projetos de assentamentos rurais espaços de produção e qualidade de vida, pretendendo integrá-los ao desenvolvimento social e crescimento econômico do país (BRASIL, 2004).

O PNRA orienta-se para a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Isso requer colocar à disposição das famílias assentadas e das demais beneficiárias do Plano os meios

indispensáveis à exploração econômica da terra e para que obtenham renda suficiente para viver com dignidade, tais como: crédito; assistência técnica; apoio à comercialização e à agregação de valor; construção de infra-estrutura produtiva, econômica e social, como água, saneamento básico, energia, via de escoamento da produção; além de outras políticas públicas que garantam a universalização do acesso a direitos fundamentais (BRASIL, 2004, p. 15).

Apresentando uma concepção mais ampla de reforma agrária, o II Plano Nacional de Reforma Agrária, contudo, futuramente, também se mostrou conservador, assim como verificado nas políticas de reforma agrária dos governos anteriores, não alterando a estrutura fundiária brasileira. O programa estipulava, entre outras ações <sup>2</sup>, como sua principal meta assentar 400 mil famílias de trabalhadores rurais sem-terra no período de quatro anos do governo Lula (2003-2006), tornando-se, dessa maneira, superior às 238.010 famílias assentadas entre 1995 e 1998 e às 286.370 famílias assentadas entre 1999 e 2002, no decorrer do governo Cardoso (BRASIL, 2004).

A fim de atingir essa meta, o programa previa que parte destas terras fosse adquirida de forma onerosa pelo governo federal, com a utilização dos instrumentos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e destinação de terras públicas para o programa de reforma agrária (BRASIL, 2004). Contudo, ao término do primeiro mandato de Lula foram somente assentadas 252.019, total que representa apenas 63% das 400 mil famílias previstas no II Plano Nacional de Reforma Agrária (GIRARDI, 2008).

A partir da adoção da perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável para o programa nacional de reforma agrária prevista no II PNRA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tem basicamente implantado em todo o país quatro modalidades de assentamentos rurais de reforma agrária: o Projeto de Assentamento (PA); o Projeto Agroextrativista (PAE); o Projeto de Assentamento Agroflorestal (PAF) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), sendo que, o PAE, o PAF e o PDS são considerados pelo organismo federal como projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, destinados, principalmente, às comunidades consideradas tradicionais que baseiam sua exploração no extrativismo.

---

<sup>2</sup> Metas do II PNRA - 2003/2006: 1 - 400.000 novas famílias assentadas; 2 - 500.000 famílias com posses regularizadas; 3 - 150.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário; 4 - Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos; 5 - Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; 6 - Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; 7 - Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas; 8 - Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; 9 - Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária; 10 - Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas; 11 - Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas (BRASIL, 2004).

Os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) são destinados à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, mediante a implantação de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Nestes projetos, o regime de concessão do assentamento é coletivo. Os Projetos de Assentamento Agroflorestal (PAF) são voltados para a Região Amazônia, essa modalidade de assentamento é implantada em área de floresta, destinando-se a agricultores que já possuam alguma experiência anterior com o extrativismo. O seu regime de concessão das terras também é coletivo (INCRA, 2010).

Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's), criados pela Portaria INCRA nº. 477/1999 e pela Norma de Execução nº. 93/2010 são considerados de interesse social e ecológico, sendo destinados às populações que baseiam sua subsistência em atividades extrativistas, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental, possuindo como bases a sustentabilidade e a promoção da qualidade de vida como seus pontos determinantes. A portaria estabelece que as áreas destinadas para a criação desses projetos (de dominialidade de organismos federais, estaduais e municipais), ocorrerão mediante a concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias - associativista, condominal ou cooperativista (INCRA, 1999).

A Norma de Execução nº. 93, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre a aprovação de modelos de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados (PAE, PDS, PAF) e que reconhece os territórios tradicionais como espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica das populações e comunidades tradicionais, estabelece que na criação destes assentamentos os procedimentos para a definição da modalidade a ser implantada e a formalização de processo para a implementação desses projetos são os mesmos adotados para a criação de projetos tradicionais, sendo, contudo, terminantemente, vedada a outorga de título de domínio as famílias beneficiárias destes modelos de assentamentos (MDA; INCRA, 2010).

A fim de quantificar a criação dessa nova modalidade de assentamento, devemos considerar que o INCRA, entre os anos de 1988 e 2006, criou, em todo o território nacional, 7.666 projetos de assentamentos rurais, assentando 913.046 famílias, em uma área total de 64.552.767 hectares. Desse montante, 84 projetos de assentamento foram criados no modelo Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), assentando 24.765 famílias de trabalhadores rurais sem-terra em uma área total de 2.945,086 hectares. Contudo, o instituto deu maior ênfase, durante esse período, na implementação dos considerados assentamentos

“convencionais” que totalizaram 6.197 novos projetos, beneficiando 711.839 famílias, com 31.649.960 hectares arrecadados para a reforma agrária (GIRARDI, 2008).

Ainda de acordo com o INCRA, entre os anos de 2003 a 2010, o instituto federal incorporou 48,3 milhões de hectares ao programa nacional de reforma agrária, sendo que deste montante 80% dessas terras foram transformadas em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados (INCRA, 2010c). A tabela 01 apresenta as 18 modalidades de assentamentos rurais criadas pelo INCRA no período indicado e os seus dados concernentes.

**Tabela 01 - Modalidades de Assentamentos Rurais Criados pelo INCRA (1988-2006)**

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

Fonte: Adaptado de Girardi, 2008.

A seguir é apresentado um quadro síntese (Quadro 01) sobre as etapas de implementação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentáveis, cuja iniciativa de criação parte do INCRA, dos movimentos sociais camponeses e organismos ambientais, que, conjuntamente, comprometem-se também com Organizações Não governamentais (ONGs) e Universidades nos processos de implementação, desenvolvimento e consolidação dessa modalidade de assentamento rural, que tem como público prioritário o agricultor tradicional, que venha a assumir um compromisso individual e coletivo de desenvolver práticas agrícolas sustentáveis que visem à recuperação e preservação dos recursos naturais.

**Quadro 01 - Categorias e Fases de Desenvolvimento dos PA's e PDS's**

<b>Fases/Categorias</b>	<b>PA's</b>	<b>PDS's</b>
-------------------------	-------------	--------------



<b>Iniciativa de criação</b>	INCRA, Movimentos Sociais ou Governo	INCRA, Movimentos Sociais, Órgãos Ambientais – compromisso de gestão compartilhada entre estas instituições.
<b>Cadastramento e seleção das famílias</b>	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA)	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), com aprovação do movimento social.
<b>Público alvo</b>	Agricultor Tradicional	Agricultor Tradicional que se comprometa a trabalhar com o uso racional dos recursos naturais e práticas agroecológicas.
<b>Responsabilidade de implantação e desenvolvimento dos projetos</b>	INCRA	INCRA, Movimentos Sociais, Órgãos Ambientais, Organizações Não governamentais, Universidades, entre outros.
<b>Documentos gerados</b>	Laudo de Vistoria e Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)	Laudo de Vistoria e Plano de Utilização (PU) O Plano de Utilização (PU) deve reger o modo como ocorrerá o uso das áreas comuns do assentamento, assim como, as regras a que esse uso será submetido
<b>Topografia</b>	Individual	Perimetral
<b>Titulação</b>	Individual	Coletiva
<b>Consolidação</b>	Titulação	Concessão de Direito Real de Uso e Termo de Cooperação Técnica com instituições ambientais

Fonte: INCRA, 2006.

Nesta nova forma de gestão territorial, em termos práticos, as famílias assentadas prontificam-se, por exemplo, a não fazerem uso de agroquímicos, mas somente de biofertilizantes. A área destinada à preservação ambiental é aumentada e, conseqüentemente, a área agricultável é reduzida. Nos projetos implantados pelo INCRA na região de Ribeirão Preto, a área de preservação ambiental (Reserva Legal) ficou estabelecida em 35%. A posse da propriedade não é individual, mas coletiva, de modo que o seu titular permanece limitado pelo compromisso que assumiu perante toda a comunidade, fator este que impede a possibilidade de venda ou arrendamento do lote familiar, objetivando fortalecer a visão coletiva da produção e permanência na terra conquistada (BORELLI FILHO, 2009).

### **A Implantação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável no Estado de São Paulo**

As discussões em torno da sustentabilidade ambiental nos projetos de assentamentos rurais instalados no estado de São Paulo são relativamente recentes. Analisando o conjunto dos assentamentos implantados entre a década de 1980 e 90, pode-se considerar que não ocorreu na condução desses projetos uma grande preocupação com as questões de preservação ambiental, pois até meados da década de 1990, as demandas dos movimentos sociais camponeses, famílias assentadas, técnicos e agentes das instituições de mediação voltavam-se para os conflitos, tensões e descontentamentos surgidos a partir da organização de cooperativas e associações, criadas a fim de viabilizar estratégias de produção e comercialização do excedente (GONÇALVES; SCOPINHO, 2010).

O início dos debates em torno da implementação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável, no estado de São Paulo, foram motivados em razão de uma demanda apresentada

pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) logo no primeiro ano da gestão Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. Neste sentido, o movimento social camponês discutia que na criação e desenvolvimento dos projetos de assentamentos fosse trabalhada uma nova concepção que superasse a produção em lotes individuais, afirmando-se como um paradigma que questionasse o modelo de desenvolvimento agrícola implementado pelo agronegócio, fundamentado em monoculturas, intensivo em insumos químicos e mecânicos, poupador de mão de obra e impactante sobre o meio ambiente (ALY JÚNIOR, 2011).

Tais demandas apresentadas pelo MST encontravam-se plenamente de acordo com as diretrizes da gestão do INCRA/SP, que apresentavam como principais desafios para a política de reforma agrária neste estado os seguintes princípios: i) a busca da sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental; ii) trabalhar o conceito de assentamento enquanto um processo de reconstrução da cidadania, da vida comunitária e resgate de tradições e conhecimentos nos mais diversos campos e (iii) resgatar as experiências positivas desenvolvidas no campo da reforma agrária (ALY JÚNIOR, 2011).

A partir das reivindicações apresentadas pelo movimento e buscando nas ações em curso executadas pela autarquia federal, encontrou-se na normativa dos PDS's a possibilidade de construção de um novo paradigma de assentamento que privilegiasse a organização e a experimentação de uma produção agrícola coletiva e que ensejava em sua concepção uma contundente discussão em torno da matriz produtiva, afirmando um processo de transição em direção à sustentabilidade ambiental. Apesar de o PDS ter se originado do atendimento das reivindicações dos seringueiros acreanos e estar fundamentado em um sistema de exploração extrativistas, neste estado, a bandeira do movimento tornou-se o compromisso com a recuperação e preservação das áreas de reserva legal e preservação permanente, adotando um sistema produtivo não impactante do meio ambiente (ALY JÚNIOR, 2011).

A atual questão agrária paulista pode ainda ser caracterizada pela alta concentração fundiária associada à modernização técnica das cadeias agroindustriais, sob o patrocínio de políticas públicas estatais, concentração de riqueza essa, que contrasta emblematicamente com bolsões de miséria e pobreza verificados tanto no universo rural, como no urbano, com precárias condições de vida e de não trabalho no campo (empregados rurais, pequenos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra) e com uma população marginalizada nas periferias urbanas (SILVA, 2011).

Neste contexto socioeconômico, os projetos de assentamentos rurais têm se apresentando como uma alternativa a essa precária realidade rural e urbana, estabelecendo-se

como uma estratégia de desenvolvimento rural e inserção das famílias no campo. As experiências desenvolvidas em assentamentos rurais têm aumentado significativamente em razão das lutas sociais protagonizadas por trabalhadores rurais e mediante a criação de programas e projetos governamentais que surgem na esteira dessas manifestações, absorvendo um contingente considerável de pessoas, possibilitando que essas famílias permaneçam distantes da marginalização e do subemprego urbano (CARMO, 2003).

Apesar dos significativos avanços na criação e gestão dos projetos de assentamentos rurais no estado de São Paulo, ainda continua apresentando-se como um dos grandes desafios da reforma agrária nesta unidade federativa reverter à degradação ambiental engendrada pelo capital agroindustrial, especialmente, pelo seu setor sucroalcooleiro, pela monocultura da cana-de-açúcar, apostando na vocação da produção familiar para a sustentabilidade. Neste sentido, a partir do ano de 2004 (I Governo Luís Inácio Lula da Silva), a Superintendência Estadual do INCRA/SP passou a implementar neste estado projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, os denominados PDS's, uma modalidade que visa integrar reforma agrária, preservação ambiental e gestão adequada dos recursos hídricos, além de viabilizar o desenvolvimento dos grupos familiares assentados mediante um modelo produtivo diferenciado, fundamentado em bases agroecológicas (INCRA, 2009a).

Além de possuir tais objetivos, os PDS's comportam também como finalidade fixar as famílias beneficiárias da reforma agrária no campo, evitando sua evasão ao estabelecer formas de resistência ao criar mecanismo que venham a dificultar ou mesmo impossibilitar a venda e/ou o arrendamento parcial e/ou total dos lotes familiares para objetivos distintos da política reforma agrária, em especial, para o agronegócio, caracterizado, sobretudo, no estado de São Paulo, pelo setor sucroalcooleiro, visando o fornecimento de cana-de-açúcar para a produção de açúcar e álcool combustível.

Atualmente, o estado de São Paulo possui 5,28 milhões de hectares plantados em cana-de-açúcar, sendo que 656,31 mil hectares correspondem a novas áreas de expansão. Contudo, o mais tradicional polo sucroalcooleiro do país, a Região de Ribeirão Preto, parece ter conhecido o seu ápice de expansão, comportando, entre as principais áreas de produção do estado, o menor percentual de expansão de novas áreas de lavoura de cana-de-açúcar, conforme estimativa de safra realizada pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA). A área em produção de cana nesta região totaliza 490,75 mil hectares, sendo que 29,81 mil hectares correspondem a novos canaviais, o que representa somente 6,07 da área total de expansão verificada no estado, com um índice inferior à média de 11,21% (TRIBUNA, 2012).

O percentual de crescimento verificado na Região de Ribeirão Preto é inferior também no comparativo com as regiões que começaram a expandir a sua produção canavieira mais recentemente (São José do Rio Preto, Marília, São Carlos e Araraquara). São José do Rio Preto com 734,47 mil hectares de área em produção, possui 16,44% de novas lavouras, ou 120,76 mil hectares. Na Região de Ribeirão Preto, os 6,07 % de novas áreas são possivelmente lavouras antes ocupadas pelas culturas da laranja e do café (TRIBUNA, 2012).

Paradoxalmente a essa monocultura da cana-de-açúcar engendrada pelo capital agroindustrial no estado de São Paulo que atinge 5,28 milhões de hectares, existem no território paulista 252 projetos de assentamentos rurais de reforma agrária, administrados tanto pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (117 projetos), como pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) (135 projetos), assentamentos esses que ocupam uma área total de 333.014, 0774 hectares, beneficiando 16.101 famílias de trabalhadores rurais (MDA; INCRA, 2012).

A fim de dinamizar a reforma agrária, a criação de novos projetos de assentamento e mais especificamente viabilizar a implantação da modalidade PDS no estado de São Paulo, a Superintendência Regional do INCRA (SR 08), na Administração 2003-2010, estabeleceu como forma de gestão três paradigmas estratégicos que passaram a nortear as suas ações como uma instituição executora de uma política pública: aumento do quadro funcional, dotando o instituto de condições operacionais; radicalização das políticas públicas, que se consistiu na massificação das ações de governo, levando a todas as famílias assentadas os seus direitos e deveres e a descentralização/interiorização administrativa, pois o instituto pode ser considerado como um palco de gestão de conflitos sociais e fundiários, sua estrutura e ações deveriam estar distribuídas por todo o território paulista e não somente na capital paulista (SILVA, 2011).

Dessa maneira, o INCRA/SP vem pretendendo estabelecer a sua presença institucional nos assentamentos mediante a instalação de escritórios regionais denominados “Núcleos de Apoio”. No estado de São Paulo, além da Sede da Superintendência Regional, o Instituto possui 14 Núcleos de Apoio, que atendem 108 assentamentos, com 52 especialidades. Na região de Ribeirão Preto, o INCRA tem instalado um escritório no município de Araraquara, que atende 11 assentamentos, com profissionais nas seguintes áreas: administração; engenharia agrônoma; zootecnia; fisioterapia; técnico agrícola; contabilidade; socioeconômico; agropecuária; horticultura; ensino médio e assistente administrativo (INCRA, 2009b).

Duas estratégias complementares foram desenvolvidas pelo INCRA, nesse período. Buscando superar o distanciamento crônico das populações diretamente beneficiárias de suas ações, o INCRA passa a gerir uma política de descentralização, com a abertura de escritórios técnicos em várias regiões do estado. Dessa forma, se não pudessem atender plenamente demandas como as da ATER, os agentes lotados nas regiões poderiam estreitar o diálogo com os grupos mais organizados dos assentados e seus representantes/mediadores (BARONE; FERRANTE, 2012, p. 768).

A partir de uma nova modalidade de assistência técnica, intitulada ATES (Assistência Técnica, Social e Ambiental), o INCRA vem desenvolvendo projetos de fiscalização e reflorestamento em áreas de reserva legal e preservação permanente, orientando os assentados quanto à legislação ambiental. A ATES é considerada pelo INCRA como o principal instrumento para o acesso, implementação e acompanhamento das políticas públicas disponibilizadas pelo INCRA e outros organismos da administração pública voltadas ao desenvolvimento dos projetos de assentamentos rurais. Possuindo um caráter multidisciplinar, esta modalidade de assistência técnica procura estabelecer a presença institucional do INCRA no assentamento, tentando criar um canal de comunicação entre as famílias assentadas e o órgão federal, a fim de que seus gestores possam conhecer suas demandas (INCRA, 2009b).

Nesta perspectiva de assistência técnica, o chamado técnico de assentamento esta sendo orientado por uma concepção de assistência técnica que deve superar o aspecto meramente econômico do assentamento, não mais simplesmente entendido como uma unidade produtiva, mas como uma comunidade em um constante processo de formação. Dessa maneira, o profissional deve ser capaz de enxergar o assentamento em sua totalidade, atentando-se para os aspectos econômicos, sociais, ambientais e infraestruturais, independente de sua formação acadêmica (INCRA, 2009b).

A outra estratégia mostrou-se bem mais complexa e problemática. Para reestruturar o órgão do ponto de vista dos seus recursos humanos, além da realização de concursos públicos para contratação de funcionários, o Incra lançou mão de editais de contratação de entidades sociais formadas por coletivos de técnicos. Essas “organizações sociais” – sobretudo cooperativas de técnicos – passaram, então, a fornecer uma importante parcela de agentes ao INCRA, numa modalidade de terceirização que, como face mais polêmica, acabava por contemplar grupos militantes, articulados em organizações que passaram a gerir, por exemplo, toda a política de ATER/ATES do INCRA (BARONE; FERRANTE, 2012, p. 769).

A partir da aplicação desses três paradigmas estratégicos <sup>3</sup>, ao término da Gestão 2003-2010, o INCRA/SP conseguiu aportar no território paulista 70 novos projetos de assentamentos rurais, assentando 10.857 famílias em áreas federais. Acrescidas as famílias assentadas em áreas públicas estaduais, esse montante chega a 16.163 famílias (SILVA, 2011). Não obstante, do total desses novos projetos de assentamentos, 17 foram implantados no modelo Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), em uma área de 16.782,95 hectares, sendo beneficiadas 1.170 famílias de trabalhadores rurais em um período de quatro anos (2004-2008) (Tabela 02 e Gráficos 1 e 2) (MDA; INCRA, 2012).

Geograficamente, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) criados pelo INCRA, em São Paulo, encontram-se distribuídos no território paulista pelas regiões de Araraquara, Ribeirão Preto, Grande São Paulo/Eixo Anhanguera, Pontal do Paranapanema, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira (INCRA, 2009b). No entanto, assim como pode ser observado na tabela e nos gráficos a seguir, a partir do ano 2009, o INCRA/SP cessou a criação de novos projetos de assentamento na modalidade PDS, dando ênfase a implementação de assentamentos rurais nos moldes tradicionais.

**Tabela 02 - PDS's Criados pelo INCRA no Estado de São Paulo (2003-2012)**

Assentamento	Município	Criação	Área (ha)	Famílias
PDS Sepé Tiarajú	Serra Azul	20/09/2004	797,74	80
PDS Alves, Teixeira e Pereira	Eldorado	02/08/2005	3.072,67	61
PDS Manoel Neto	Taubaté	29/11/2005	378,90	43
PDS Olga Benário	Tremembé	19/12/2005	692,12	53
PDS Santa Helena	São Carlos	27/12/2005	98,83	14
PDS Milton Santos	Americana	11/07/2006	103,45	66
PDS São Luiz	Cajamar	27/07/2006	123,06	30
PDS Luiz de David Macedo	Apiáí	27/07/2006	7.767,22	62
PDS 21 de Dezembro	Descalvado	16/10/2006	256,39	18
PDS Ribeirão do Pio	Miracatu	24/11/2006	406,10	13
PDS Boa Esperança	João Ramalho	15/12/2006	54,69	29
PDS Bom Jesus	Iepê	15/12/2006	68,30	35
PDS da Barra	Ribeirão Preto	20/06/2007	1.548,48	462
PDS Agroecológico	Itanhaém	04/12/2007	153,26	5
PDS Hugo Mazzilli	Caconde	18/09/2008	135,53	20
PDS Elizabeth Teixeira	Limeira	19/09/2008	602,86	104
PDS Aurora	Descalvado	10/11/2008	533,35	75
<b>Total</b>	<b>17</b>	-	<b>16.782,95</b>	<b>1.170</b>

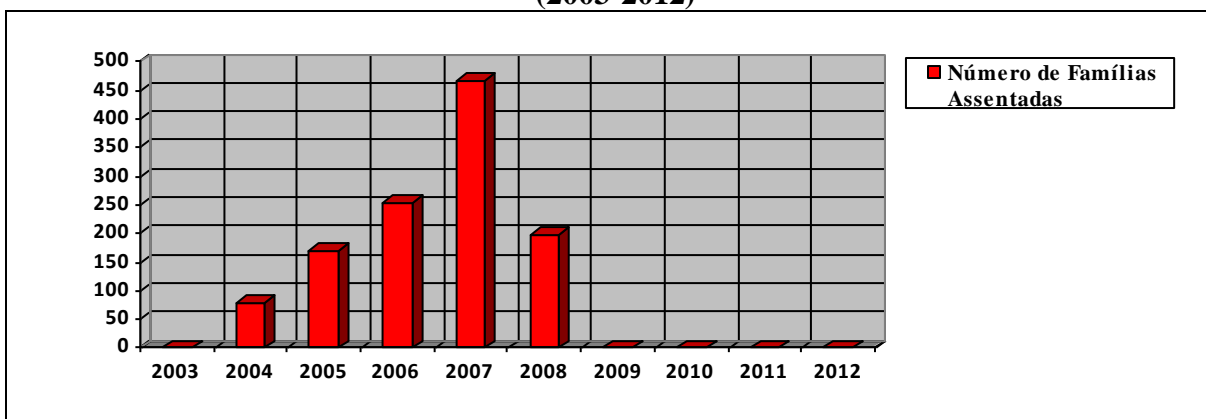
<sup>3</sup> Além dessas ações, a fim de dar impulso à implementação dos PDS'S, no estado de São Paulo, o INCRA/SP estabeleceu parcerias com institutos de pesquisa e universidades, merecendo destaque as parcerias com a Embrapa Meio Ambiente (Jaguariúna/SP), a ESALQ/USP, o Ministério da Agricultura e o Instituto Agrônomo de Campinas. Atendendo a uma demanda do MST para a formação de assentados em agroecologia, através do PRONERA foram constituídas três turmas, em distintas localidades do estado, que resultaram em 143 formandos, sendo que, em uma outra parceria foi criado um curso de agronomia com ênfase em agroecologia, que contou com 53 alunos (ALY JÚNIOR, 2011).

Fonte: Adaptado de MDA; INCRA, 2012.

A análise conjunta dos gráficos a seguir (número de famílias assentadas e hectares arrecadados) revela uma discrepância quanto ao número de famílias assentadas (467) e hectares arrecadados (1.701,74) para o programa de reforma agrária, em 2007, pois extraída a área de preservação ambiental estipulada para esse modelo de assentamento ambientalmente diferenciado, em 35% (595,60), restam tão somente 1.106,14 hectares para serem assentados 467 grupos familiares, o que resultaria em lotes familiares de 2,36 hectares, insuficientes para a reprodução campesina. O ano em que se verifica o maior número de famílias assentadas neste modelo de assentamento (2007), com 467, não corresponde ano com maior área arrecadada (2006), com 8.779,21 hectares.

Os dados apresentados nos gráficos a seguir revelam ainda um movimento ascendente na criação deste modelo de assentamento ambientalmente diferenciado entre os anos de 2004 e 2007 e, a partir deste período, um declínio, significando, a partir de 2009, um completo abandono deste paradigma de reforma agrária, no estado de São Paulo, pela Superintendência Estadual do INCRA/SP.

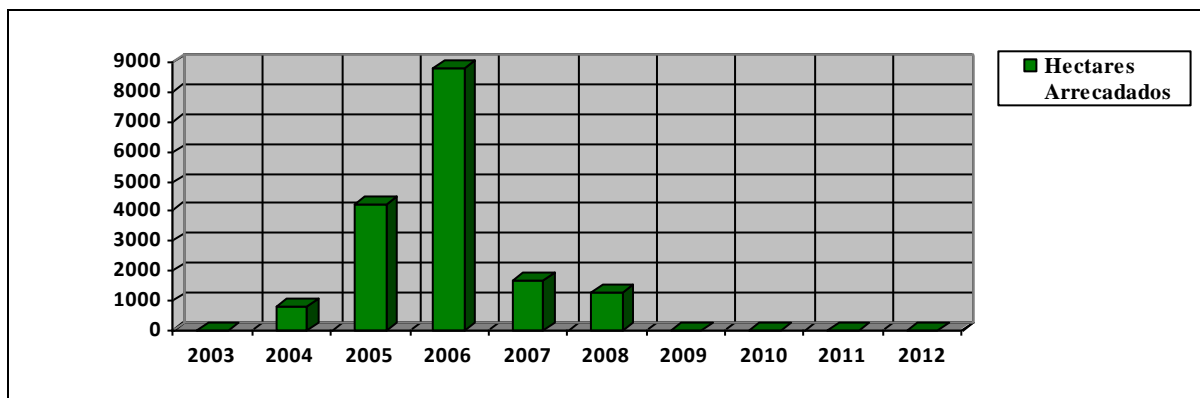
**Gráfico 1 – Número de Famílias Assentadas nos PDS's do Estado de São Paulo (2003-2012)**



Fonte: MDA; INCRA, 2012.

Org.: Dorival Borelli Filho (2012).

**Gráfico 2 – Áreas Arrecadadas com a Criação dos PDS's no Estado de São Paulo (2003-2012)**



Fonte: MDA; INCRA, 2012.  
Org.: Dorival Borelli Filho (2012).

No estado de São Paulo, dentre esses Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) implantados pelo INCRA destacam-se dois distintos grupos: o primeiro grupo é constituído por grandes áreas de remanescentes florestais e o segundo grupo é formado por pequenas áreas comumente próximas a centros urbanos e com alguma significância ambiental. Em São Paulo, o INCRA observou que a categoria PDS seria a melhor maneira de conciliar a proposta da Comuna da Terra do MST com a do Estado. Embora sendo uma modalidade de assentamento planejada para a região norte do país, o modelo congrega as propostas de produção agroecológica, a organização coletiva das famílias e a utilização de mecanismos de gestão e preservação ambiental. Dessa maneira, em São Paulo, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável foram implementados pelo INCRA no modelo Comuna da Terra (FAGGIN, 2009).

Neste sentido, cabe considerar ainda que a Superintendência Regional do INCRA/SP, especialmente, a partir do I Governo Luís Inácio Lula da Silva passou a ser orientada no sentido de estabelecer um maior diálogo e abertura às proposituras e demandas dos movimentos sociais camponeses, a exemplo da implementação das Comunas a partir de um modelo de assentamento pré-existente, o PDS. Contudo, quando a implementação de um assentamento ocorre em uma área de domínio estadual e, portanto, de responsabilidade do ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo), as Comunas da Terra não se enquadram como PDS, pois a instalação dessa modalidade de assentamento cabe exclusivamente ao INCRA (GOLDFARB, 2007).

Dentre as diversas razões que levaram o INCRA-SP a adotar essa modalidade de assentamento rural a fim de viabilizar a proposta da Comuna da Terra, podemos apontar ainda o fato do Projeto de Desenvolvimento Sustentável não prever a titulação individual da terra, o que além de atender a demanda do movimento sem-terra, vem auxiliando na produção de



mecanismos de resistência desses territórios da reforma agrária que circundam os grandes centros urbanos, pois a criação de projetos de assentamentos convencionais próximos aos grandes centros urbanos torna-os sujeitos à especulação imobiliária, facilitando o processo de reconcentração fundiária (GOLDFARB, 2007).

Apesar do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ter dado grande ênfase, entre 2004 e 2008, na criação de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, no estado de São Paulo, em termos percentuais, esses assentamentos representam tão somente 6,74% do total de 252 projetos (federais e estaduais) existentes no território paulista, sendo que, desse total, 235 projetos podem ser considerados assentamentos convencionais de reforma agrária, reconhecidos pela sigla PA. Em contrapartida aos 17 projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados (PDS) implementados, entre 2004 e 2008, a autarquia federal criou, entre 2003 e 2011, 51 projetos de assentamentos nos moldes convencionais, em uma área total de 65.674,71 hectares arrecadados à reforma agrária, assentando 4.033 famílias de trabalhadores rurais sem-terra (Tabela 03 e Gráficos 3, 4 e 5).

**Tabela 03 - PA's Criados pelo INCRA no Estado de São Paulo (2003-2012)**

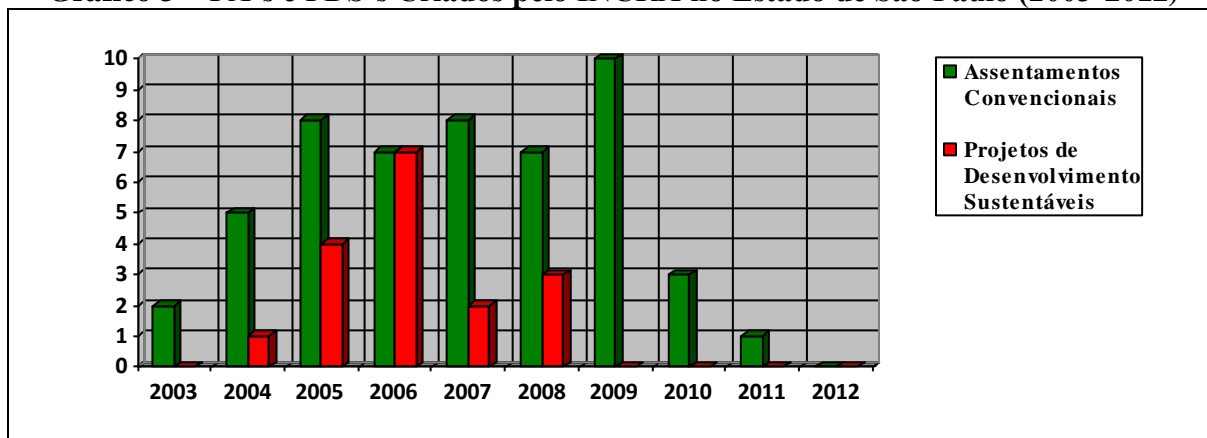
Assentamento	Município	Criação	Área (ha)	Famílias
PA Terra Livre	Castilho	30/06/2003	628,32	41
PA São Joaquim	Castilho	30/06/2003	606,00	46
PA Terra é Vida	Pereira Barreto	07/01/2004	543,45	39
PA Cafezópolis	Cafelândia	23/06/2004	21,15	3
PA Dandara	Promissão	08/11/2004	2.882,13	188
PA Nossa Sra. Ap. II	Castilho	10/12/2004	976,45	72
PA Antônio Lafaiete de Oliveira	Gália	21/12/2004	345,33	19
PA Nova Vila	Guaracai	13/01/2005	866,77	56
PA Estrela da Ilha	Ilha Solteira	25/02/2005	2.855,88	210
PA Rosely Nunes	Itapura	25/02/2005	1.172,66	85
PA Santa Maria da Lagoa	Ilha Solteira	25/02/2005	1.210,63	75
PA Pousada Alegre	Nova Independência	02/08/2005	929,72	60
PA União da Vitória	Suzanápolis	15/08/2005	2.906,31	152
PA Celso Furtado	Castilho	09/12/2005	2.427,76	178
PA Dois Irmãos	Murutinga do Sul	19/12/2005	1.867,36	124
PA Fortaleza	Bocaina	13/03/2006	268,54	29
PA Margarida Alves	Mir. do Paranapanema	21/03/2006	1.257,58	89
PA Santa Cristina	Murutinga do Sul	17/04/2006	986,34	56
PA Arizona	Andradina	28/06/2006	635,04	46
PA Hugo Silveira Herédia	Araçatuba	11/07/2006	963,41	59
PA Primavera	Mirandópolis	27/07/2006	1.866,58	105
PA Sítio Casa Grande	Biritiba-Mirim	15/12/2006	359,84	36
PA Margarida Maria Alves	Gália	20/06/2007	327,94	15
PA Maracy	Agudos	20/06/2007	1.003,31	52
PA Horto Aimorés	Bauru	28/06/2007	5.262,12	372
PA São Lucas	Mirandópolis	21/09/2007	1.541,06	68
PA Simon Bolívar	Getulina	21/09/2007	768,38	38
PA Cafeeira	Castilho	08/10/2007	1.959,77	125
PA Cachoeira	Itapura	29/10/2007	997,08	65
PA 23 de Maio	Itapetinga	04/12/2007	515,51	46
PA São José I – Gleba II	Brejo Alegre	14/08/2008	48,78	1

PA Araçá	Araçatuba	05/09/2008	1.386,73	80
PA Santa Isabel	Castilho	17/09/2008	1.033,48	68
PA Dona Carmem	Mir. do Paranapanema	18/09/2008	1.216,12	142
PA Olga Benário	Pereira Barreto	18/09/2008	757,57	49
PA Chico Mendes	Araçatuba	30/12/2008	4.512,70	266
PA Zumbi dos Palmares	Itapura	30/12/2008	1.116,50	80
PA Loiva Lurdes	Agudos	10/02/2009	982,14	48
PA Santa Luzia	Guaracai	18/05/2009	1.077,49	69
PA Esperança de Luz	Castilho	18/06/2009	996,26	70
PA Vitória	Pirajuí	21/08/2009	96,30	10
PA 2 de Janeiro	Descalvado	21/08/2009	376,44	41
PA Brasília Paulista	Piratinga	21/08/2009	1.863,40	102
PA Nova São Carlos	São Carlos	21/08/2009	1.158,50	81
PA Pendengo	Castilho	06/10/2009	4.139,61	200
PA Josué de Castro	Andradina	16/10/2009	790,34	51
PA Orândia	Orândia	17/11/2009	52,55	-
PA Eldorado dos Carajás	Pereira Barreto	08/03/2010	775,17	51
PA Frei Pedro	Pereira Barreto	11/08/2010	1.871,52	65
PA Fazenda Vista Alegre	Miracatu	25/10/2010	2.469,40	-
PA Casulo Cio da Terra	Campinas	16/05/2011	1,29	10
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>-</b>	<b>65.674,71</b>	<b>4.033</b>

Fonte: Adaptado de MDA; INCRA, 2012.

A análise dos gráficos a seguir revela que somente no ano de 2006, o número de assentamentos criados pelo INCRA, no território paulista, em moldes convencionais e ambientalmente diferenciados equivalem-se, 7 para cada modalidade, sendo que, em todo o período de estudo (2003 a 2012), os dados demonstra que a maior ênfase da autarquia federal foi dada no sentido da criação de assentamentos em moldes convencionais, os denominados PA. Dessa maneira, do total de 68 projetos de assentamento rurais implementados pelo instituto no período, os PDS's representam 25% (17) dos projetos assentamentos criados, enquanto os projetos implementados no modelo PA 75% (51).

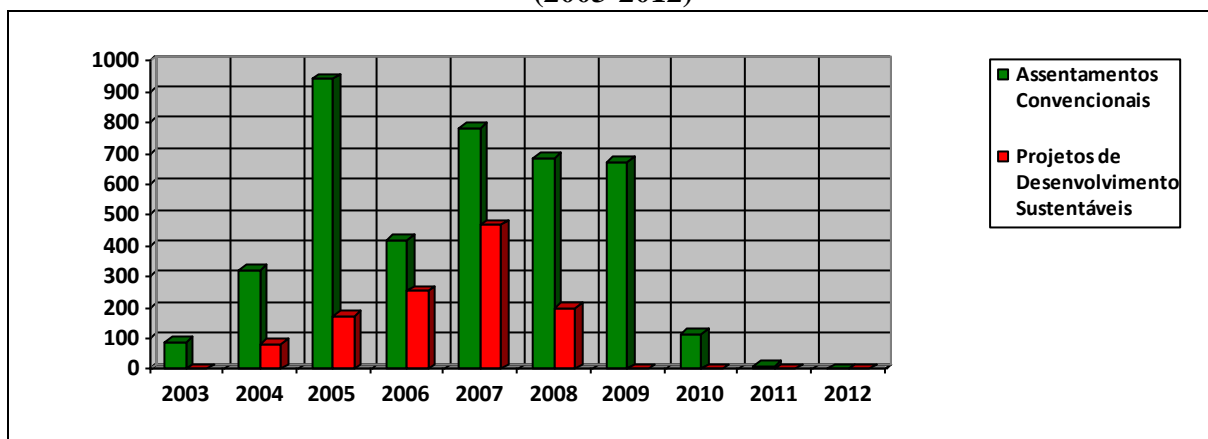
**Gráfico 3 – PA's e PDS's Criados pelo INCRA no Estado de São Paulo (2003-2012)**



Fonte: MDA; INCRA, 2012. Org.: Dorival Borelli Filho (2012).

Quanto ao número de famílias assentadas nos PA's e PDS's do estado de São Paulo, no período de 2003 a 2012, os dados apresentados no gráfico a seguir evidenciam que do total de 5.203 assentadas pela Superintendência Estadual do INCRA/SP, as famílias assentadas nos projetos ambientalmente diferenciados representam 22,5 % (1.170 famílias), contra 77,5% (4.033 famílias) de famílias assentadas em projetos considerados convencionais.

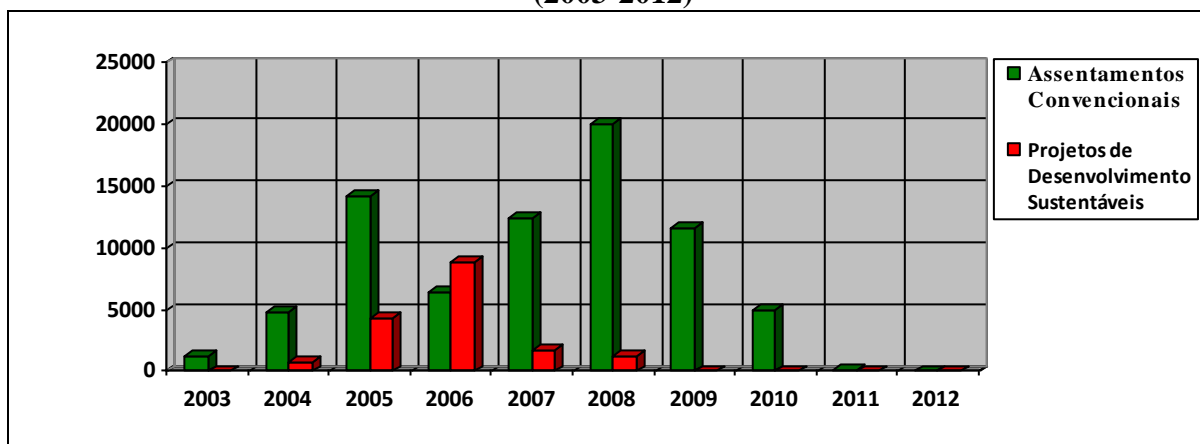
**Gráfico 4 – Número de Famílias Assentadas nos PA's e PDS's do Estado de São Paulo (2003-2012)**



Fonte: MDA; INCRA, 2012. Org.: Dorival Borelli Filho (2012)

Com relação à quantidade de hectares arrecadados para o programa de reforma agrária com a implementação da modalidade PDS, no estado de São Paulo, entre 2003 e 2012, os dados apresentados no gráfico a seguir demonstram que os projetos ambientalmente diferenciados representam 20,4% (16.782,95 ha) do total de 82.457,66 hectares incorporados no período, enquanto os projetos de assentamento criados em moldes convencionais totalizam 79% (65.674,71 ha) das terras arrecadadas pela Superintendência Estadual do INCRA/SP.

**Gráfico 5 – Áreas Arrecadadas com a Criação dos PA's e PDS's no Estado de São Paulo (2003-2012)**



Fonte: MDA; INCRA, 2012. Org.: Dorival Borelli Filho (2012).

Os dados relativos à quantidade de assentamentos criados pelo INCRA/SP na modalidade PDS e PA, assim como o número de famílias assentadas e a quantidade de hectares arrecadados para a reforma agrária no estado de São Paulo, entre 2003 e 2012, encontram sistematizados na tabela a seguir (Tabela 04).

**Tabela 04 - Síntese dos Dados dos PA's e PDS's Criados pelo INCRA no Estado de São Paulo**

	Assentamentos	(%)	Famílias Assentadas	(%)	Área (ha)	(%)
<b>PDS</b>	17	25	1.170	22,5	16.782,95	20,4
<b>PA</b>	51	75	4.033	77,5	65.674,71	79,6
<b>Total:</b>	<b>68</b>	<b>-</b>	<b>5.203</b>	<b>-</b>	<b>82.457,66</b>	<b>-</b>

Fonte: MDA; INCRA, 2012. Org.: Dorival Borelli Filho

O declínio no ritmo de criação de novos projetos de assentamentos rurais, tanto convencionais, como ambientalmente diferenciados, no estado de São Paulo, durante a gestão dos Governos Populares ou Pós-Liberais (Lula e Dilma) <sup>4</sup>, que conheceu uma escala crescente entre 2003 a 2009, pode ser parcialmente esclarecido pelos constantes cortes e oscilações no orçamento da Superintendência Estadual do INCRA/SP, especialmente, a partir de 2008, ano em que a crise internacional, forçou o governo federal a realizar ajustes e cortes no Orçamento Geral da União (Tabela 05 e Gráfico 6), somada a justificativa de que a autarquia federal estaria também realizando nesta espacialidades uma pretensa “Reforma Agrária de Qualidade”, ou seja, muito mais direcionada a recuperação de antigos assentamentos do que voltada a criação de novos projetos de assentamentos rurais.

**Tabela 05 - Orçamento MDA, INCRA, INCRA/SP (2004-2012)**

Ano	MDA (R\$)	INCRA (R\$)	INCRA/SP (R\$)	Assentamentos
<b>2004</b>	1.227.966.057,21	1.100.291.508,13	31.734.232,31	06
<b>2005</b>	1.476.963.611,34	1.300.087.825,41	40.970.122,50	12
<b>2006</b>	1.951.037.618,96	1.736.620.672,45	46.836.737,66	14
<b>2007</b>	2.509.273.003,25	2.132.358.837,73	83.598.533,46	10
<b>2008</b>	2.196.795.997,62	1.979.244.632,17	46.559.906,59	10
<b>2009</b>	2.597.968.404,19	1.412.633.167,60	59.832.348,80	10
<b>2010</b>	2.171.940.225,24	858.496.779,95	32.585.282,19	3
<b>2011</b>	2.417.476.774,38	825.281.097,56	38.353.863,62	1
<b>2012</b>	2.729.930.195,97	688.614.416,29	64.547.033,66	0

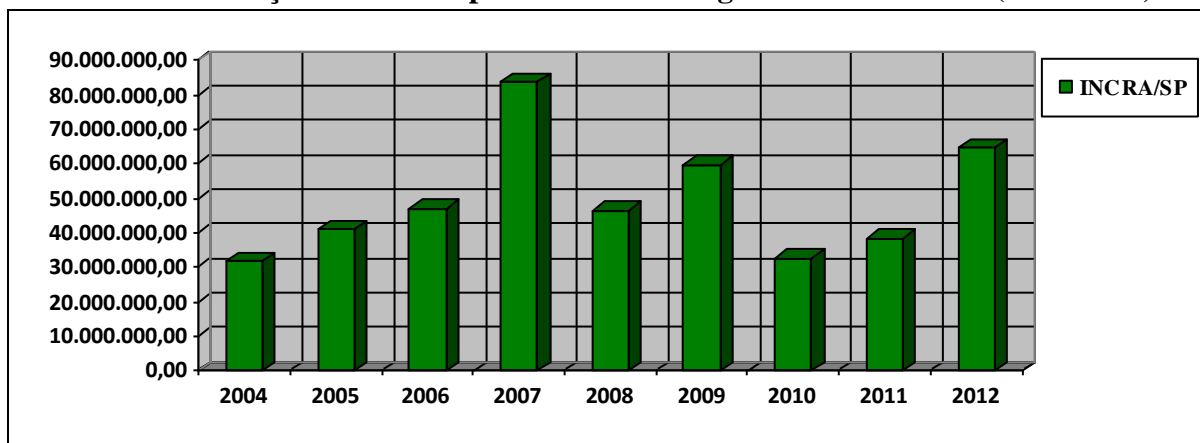
<sup>4</sup> Os Governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff são compreendidos neste estudo como um bloco homogêneo e de superação das políticas neoliberais, momento que se desenvolveu no país um complexo processo de articulação política que tornou viável a prioridade do social e a promoção de políticas igualitárias, a soberania externa e a recuperação do papel ativo do Estado na construção dos direitos cidadãos.

Durante o período em estudo (2003 a 2012), a Superintendência Estadual do INCRA/SP foi ocupada por Raimundo Pires da Silva, José Giacomo Baccharin, Alberto Paulo Vasques e Wellington Diniz Monteiro.

Fonte: CGU, 2013. Org.: Dorival Borelli Filho (2013). Obs.: Os dados para o ano de 2003 não estão disponíveis

Os dados apresentados no gráfico a seguir revelam um crescimento no orçamento da Superintendência Estadual do INCRA/SP entre 2004 a 2007, o que corresponde a um incremento na criação de novos projetos de assentamentos rurais, no estado de São Paulo, durante o período (42) e um repentino decréscimo, em 2008, retornando a patamares de 2006, mas, mesmo com esse corte em seu orçamento, a autarquia consegue manter o ritmo de criação de assentamentos, verificando-se 10 novos projetos aportados neste ano. O intrigante dos dados revela-se quanto ao ano de 2012, que registra um orçamento de R\$ 64.547.033,66, somente inferior ao de 2007 (R\$ 83.598.533,46), quando foram criados 10 novos projetos, porém esse montante de recursos não foi aplicado na criação de novos projetos, pois, em 2012, não se verifica a criação de nenhum projeto de assentamento neste estado.

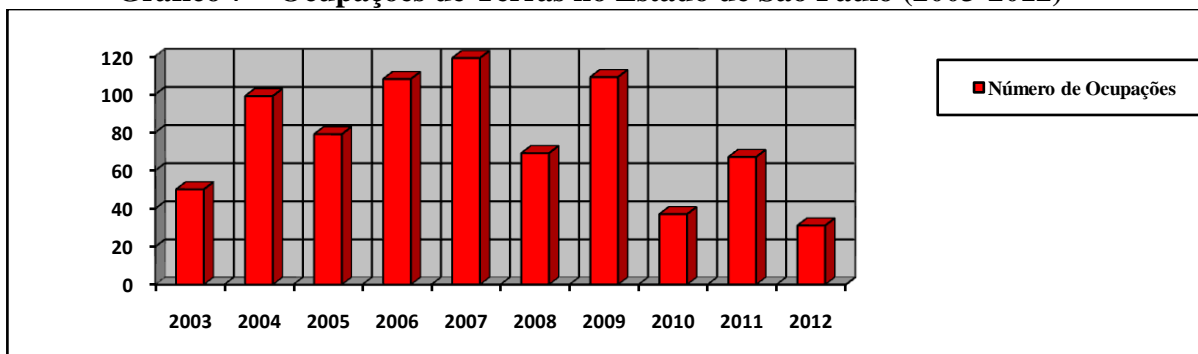
**Gráfico 6 - Orçamento da Superintendência Regional de São Paulo (2004-2012)**



Fonte: CGU, 2013.. Org.: Dorival Borelli Filho (2013). Obs.: Os dados para o ano de 2003 não estão disponíveis

Além dos constantes cortes e oscilações no orçamento da Superintendência Estadual do INCRA/SP, o observado refluxo da reforma agrária no estado de São Paulo, especialmente, a partir de 2010, pode ser esclarecido pela redução do número de ocupações de terras lideradas pelos movimentos sociais camponeses (Gráfico 7), notadamente, do MST, que diversifica e redireciona suas linhas políticas com a realização do V Congresso Nacional, em 2007, em uma luta mais ampla contra o capital, compreendendo alguns pesquisadores como um abandono da questão agrária por parte do movimento camponês.

**Gráfico 7 – Ocupações de Terras no Estado de São Paulo (2003-2012)**



Fonte: Adaptado de NERA, 2012; CPT, 2012.

### **Considerações Finais**

Ao término deste trabalho cabe reafirmar que após um período de alinhamento entre os movimentos sociais camponeses e, em especial, entre o MST e a Superintendência Estadual do INCRA/SP, no sentido do atendimento de uma demanda específica do movimento sem-terra, a criação de um modelo ambientalmente diferenciado de assentamento rural e de um significativo avanço na criação de novos projetos de assentamento entre 2004 e 2009, a reforma agrária no estado de São Paulo vem se caracterizando como uma política pública paralisada, especialmente, a partir de 2010, quando se registra a partir desse momento somente a criação de quatro projetos de assentamento.

O discurso então empreendido pela superintendência da autarquia de que a reforma agrária é uma questão superada frente aos recentes avanços do país na área econômica e na constituição de uma agenda social (programas de distribuição de renda, crescimento do produto interno, saldo positivo na balança comercial, geração de empregos, aumento real do salário mínimo) e que, no estado de São Paulo, não haveria mais áreas disponíveis para a reforma agrária, nem um pouco coaduna com a complexa realidade agrária paulista, caracterizada por cerca de 2.000 famílias de trabalhadores rurais sem-terra que se encontram provisoriamente acampadas em barracas de lona à margem de rodovias, a espera de um lote familiar, trabalho, alimentação e moradia.

### **Referências**

ALY JÚNIOR, O. Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) e os Desafios na Construção de Novas Políticas de Assentamento. **Retratos de Assentamentos**. Araraquara/SP, v. 14, nº. 2, pp. 283-303, 2011.

BARONE, L. A.; FERRANTE, V.L.S.B. Assentamentos Rurais em São Paulo: Estratégias e Mediações para o Desenvolvimento. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, nº 3, pp.755 a 785, 2012.

BORELLI FILHO, D. **A Luta pela Posse da Terra na Região de Ribeirão Preto: o processo de formação e organização do assentamento Mário Lago.** 154 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) - Centro Universitário de Araraquara (UNIARA), Araraquara/SP, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária** – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Brasília, 2004.

CARMO, M. S. do. Assentamentos Rurais em São Paulo e a Agricultura Sustentável em um Enfoque de Redirecionamento de Perspectivas. *In*: BERGAMASCO, S. M. P. P.; AUBREÉ, M.; FERRANTE, V. L. S. B. (Org.). **Dinâmicas Familiar, Produtiva e Cultural nos Assentamentos Rurais de São Paulo.** Campinas/SP: FEAGRI/ UNICAMP; Araraquara/SP: UNIARA; São Paulo/SP: INCRA, pp. 295-318, 2003.

CGU. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acessado em: 26/05/2013.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Caderno Conflitos.** Ocupações 1998-2012. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/viewcategory/18-acampamentos?Itemid=23>. Acessado em: 02/07/2013.

CURADO, F. F. **“Esverdeando” a Reforma Agrária: Atores Sociais e a Sustentabilidade Ambiental em Assentamentos Rurais no Estado de Goiás.** Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF, 2004.

FAGGIN, J. M. **Reforma Agrária, Sustentabilidade e Participação: o caso do projeto de desenvolvimento sustentável São Luiz, Cajamar – SP.** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF, 2009.

FREITAS, E. P. de. O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) como Paradigma para a Implementação de Assentamentos de Reforma Agrária: o caso do assentamento Sepé Tiarajú em Serra Azul (SP). *In*: IV ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP, São Paulo/SP, **Anais**, pp. 739-773, 2008.

GIRARDI, E. P. **Atlas da Questão Agrária Brasileira.** Presidente Prudente: UNESP, 2008.

GOLDFARB, Y. **A Luta pela Terra entre o Campo e a Cidade: As Comunas da Terra do MST, sua Geração, Principais Atores e Desafios.** 199 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009.

GONÇALVES, J. C.; SCOPINHO, R. A. Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável: a difícil construção de um assentamento agroecológico em Ribeirão Preto-SP. **Retratos de Assentamentos.** Araraquara/SP, nº. 13, pp. 239-262, 2010.

GUERRA, R. Verificando a viabilidade do PDS São Salvador no estado do Acre. **Ambiente & Sociedade**. Campinas/SP, v.7, n.º.1, jan./jun., 2004.

IEA. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. I Censo da Reforma Agrária. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 11, n. 31, p. 7-36, set./dez. 1997.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria INCRA n.º. 477, de 04 de novembro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS**. Brasília: INCRA/MDA, 2006.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Reforma Agrária – Um PAC para o meio rural**. São Paulo: INCRA – SP, 2009a.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Dialogando Conhecimentos - Resultados da Parceria INCRA/FEPAF**. São Paulo: INCRA – SP, 2009b.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Retratos do Campo – A reforma agrária que produz e alimenta**. São Paulo: INCRA – SP, 2010.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário; INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução n.º. 93, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre a aprovação de modelos de contrato de concessão de direito real de uso para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário; INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. Coordenação-Geral de Implantação. **Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação**. 2012.

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório São Paulo 2011**. Presidente Prudente/SP, out./2012.

SILVA, R. P. A Gestão do INCRA e a Questão Agrária em São Paulo: Período 2003-2010. **Retratos de Assentamentos**. Araraquara, v.14, n.º. 1, pp. 323- 2011.

TRIBUNA. **Na região de Ribeirão preto não tem mais para onde crescer a plantação de cana**. Taquaritinga, 7 de setembro de 2012.

#### **Agradecimento**

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento desta pesquisa