

# REFORMA AGRÁRIA CONSTITUCIONAL E REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO MUNICÍPIO DE FLORÂNIA-RN

Verônica Auridete Dantas Medeiros<sup>1</sup>  
Gleydson Pinheiro Albano<sup>2</sup>

## Resumo

Esta pesquisa faz uma análise acerca das duas políticas de acesso à terra: A Reforma Agrária Constitucional conduzida pelo INCRA e a Reforma Agrária de Mercado que possui apoio do Banco Mundial. Ambas possuem a mesma finalidade: tornar possível o acesso aos lotes, às populações sem ou com pouca terra. A análise da pesquisa foi realizada com base na categoria desenvolvimento, desenvolvimento rural e políticas públicas, para que assim se chegasse ao objetivo que é comparar essas duas políticas de acesso à terra, no que concerne ao desenvolvimento promovido nos assentamentos de originados pelas duas políticas supracitadas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Políticas públicas. Reforma Agrária Constitucional. Reforma Agrária de Mercado.

## CONSTITUTIONAL AGRICULTURAL REFORM AND MARKET AGRICULTURAL REFORM IN THE MUNICIPALITY OF FLORÂNIA-RN

## Abstract

This research analyzes the two land access policies: The Constitutional Agrarian Reform conducted by INCRA and the Agrarian Market Reform supported by the World Bank. Both have the same purpose: make possible access to lots, populations without or with little land. The analysis of the research was carried out based on the category development, rural development and public policies, in order to reach the objective of comparing these two land access policies, with regard to the development promoted in settlements originated by the two aforementioned policies.

**Keywords:** Development. Public policy. Constitutional Agrarian Reform. Agrarian Market Reform.

---

<sup>1</sup> Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Geografia do Centro de Ensino Superior do Seridó – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (GEOCERES-UFRN). E-mail: veronicauridete@gmail.com

<sup>2</sup> Professor associado do Departamento de Geografia e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Geografia do Centro de Ensino Superior do Seridó – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (GEOCERES-UFRN). E-mail: gleydsonalbano@gmail.com.

## REFORMA AGRÍCOLA CONSTITUCIONAL Y REFORMA AGRÍCOLA DE MERCADO EN EL MUNICIPIO DE FLORÂNIA RN

### Resumen

Esta investigación analiza las dos políticas de acceso a la tierra: la Reforma Agraria Constitucional llevada a cabo por INCRA y la Reforma del Mercado Agrario apoyada por el Banco Mundial. Ambos tienen el mismo propósito: posibilitar el acceso a lotes, a poblaciones sin o con poca tierra. El análisis de la investigación se realizó con base en la categoría desarrollo, desarrollo rural y políticas públicas, con el fin de alcanzar el objetivo de comparar estas dos políticas de acceso a la tierra, con respecto al desarrollo promovido en los asentamientos originados por las dos políticas mencionadas.

**Palabras clave:** Desarrollo. Políticas públicas. Reforma Agraria Constitucional. Reforma del mercado agrario.

### INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda sobre as duas políticas de acesso à terra existentes no município de Florânia RN. A primeira é a Reforma Agrária Constitucional, cuja finalidade é a desapropriação de terras improdutivas para em seguida distribuí-las, conforme consta na Constituição Federal; a segunda é a Reforma Agrária de Mercado (RAM), que surgiu devido uma aliança entre o governo brasileiro e o Banco Mundial (BM), e que se realiza por meio da compra e venda de terras.

No decorrer da pesquisa objetiva-se principalmente, analisar as políticas de acesso à terra, ressaltando à viabilização do desenvolvimento proporcionado por ambas, observando sua dinâmica de funcionamento por meio dos assentamentos rurais.

Especificamente, tem-se como objetivos; conhecer a atuação e a espacialização da *Reforma Agrária Constitucional e da Reforma Agrária de Mercado* no município de Florânia RN; Comparar estas políticas de acesso à terra, no tocante à promoção do desenvolvimento e de qualidade de vida para a população rural atendida por elas nessa localidade. Tudo isso no espaço de tempo que se estende entre os anos de 1998 a 2019, período de construção dessas unidades agrícolas.

A motivação inicial para que o presente trabalho fosse realizado, partiu do interesse particular em ter conhecimento do modo de vida que os assentados levam e os serviços que tem acesso e, o desenvolvimento do local nos dois tipos de assentamentos.

Desse modo, para direcionar a pesquisa partimos do seguinte questionamento: Qual das políticas de acesso à terra tem sido mais efetiva na promoção do desenvolvimento e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos beneficiários do município de Florânia RN: a *Reforma Agrária Constitucional* ou a *Reforma Agrária de Mercado*?

Como suporte no desenrolar dessa pesquisa foi realizado um levantamento bibliográfico, pesquisa documental e de campo. De início há uma explanação sobre o conceito de desenvolvimento, no qual foram utilizados alguns autores que elaboraram visões diferenciadas sobre o mesmo, como por exemplo: sendo defendida a visão economicista pelas palavras de Rostow (1974) ao afirmar que o desenvolvimento está atrelado ao crescimento econômico, que por sua vez ocorre devido a expansão das indústrias, modernizando os lugares e chegando ao desenvolvimento.

Ao mesmo tempo tomaremos como base Amartya Sen (2010) que elaborou um visão diferenciada para o conceito de desenvolvimento. Para ele o desenvolvimento não se trata apenas do crescimento da economia, defende que o mesmo é alcançado quando se atinge várias formas de liberdade, entre essas liberdades estão o acesso à saúde, moradia, educação e segurança, em outras palavras quando se atinge o bem estar da população, alcançando isso a população estaria no caminho do desenvolvimento.

Da mesma forma nessa pesquisa, a ideia de desenvolvimento trabalhada em relação ao espaço rural, é manifestada a partir dos dois conceitos: os indicadores relativos à economia, como também os que consideram a forma como a população vive, dos direitos que goza e das liberdades que desfruta, ou seja a qualidade de vida. Assim, a partir deste momento, realiza-se uma explanação acerca dessas áreas foco dessas reformas, para que se possa analisar e comparar o desenvolvimento alcançado por ambas.

Posteriormente são apresentados e analisados os dados obtidos na pesquisa e traçadas as considerações finais.

## O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de desenvolvimento possui interpretações diferentes no meio acadêmico. As discussões realizadas sobre a forma de como se entender o mesmo variam. Há aqueles que o compreendam como efeito do processo de transformação econômica estando atrelado ao acúmulo de riquezas, e por outro lado, há quem defenda que sua interpretação vai mais além, ou seja, está intimamente ligado ao estado de bem-estar social, qualidade de vida da população, e perpassa pela noção de desenvolvimento com sustentabilidade.

Dessa maneira o conceito de desenvolvimento apresenta interpretações das mais sucintas, como a definição no dicionário, até reflexões mais elaboradas realizadas por alguns especialistas da área.

### **Desenvolvimento sob o enfoque economicista**

Entre as discussões sobre o conceito de desenvolvimento, se encontra aquela que durante anos foram as mais utilizadas para definir o grau de desenvolvimento de determinados locais, ou seja, a interpretação realizada à luz da Economia. Essa interpretação realizada por economistas tinha como base análises de dados econômicos, que buscava definir o grau de modernidade dos países, por meio da observação do crescimento econômico promovido pela industrialização dos países, que permitiria um aumento do PNB e do PIB.

Este fato nos mostra que a maneira utilizada para analisar o desenvolvimento dos países, estava relacionada apenas aos dados numéricos que não demonstravam a real situação da população dos países. Em outras palavras, não havia um panorama que deixasse claro as condições de vida das pessoas em relação ao acesso a serviços essenciais básicos.

Um dos defensores dessa ideia foi o economista Rostow (1974), o qual afirmava que o desenvolvimento viria em consequência do crescimento econômico, que por sua vez seria fruto da industrialização. Rostow (1974), ainda acreditava que o nível de crescimento industrial classificaria uma sociedade como moderna, e elencou os estágios para se chegar à modernidade: “a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa” (ROSTOW, 1974 p. 16).

A primeira das etapas para o desenvolvimento, a que corresponde a sociedade tradicional seria aquela em que o nível de produção é limitada devido à falta de tecnologia necessária para que ocorra um avanço do crescimento econômico; A segunda etapa diz respeito às sociedades que estão passando por um momento de transição que, mesmo possuindo algumas características das sociedades tradicionais, possuem o intuito de se transformar usando tecnologia; A terceira se relaciona com sociedades onde o crescimento econômico é contínuo devido à expansão industrial, geração de empregos e conseqüentemente uma contínua migração de mão-de-obra trabalhadora para os centros urbanos.

A quarta fase, se caracteriza pela inclusão tecnológica em todas as atividades econômicas, isso faria a produção ser triplicada e gerar um grande acúmulo de capital; A quinta

e última etapa, seria o momento em que a população possuiria uma boa renda, o que lhe permitiria um melhor padrão de vida.

Já segundo Aguiar (2011), ao longo do século do século XX o termo desenvolvimento econômico vai gradualmente ganhando destaque e sendo associado ao conceito de evolução das atividades econômicas e conseqüentemente a evolução humana.

Tendo em mente que durante a segunda metade do século XX a noção de desenvolvimento que predominava entre as sociedades estava ligada ao crescimento econômico e que o mesmo derivava do nível de crescimento industrial, alguns países passaram a receber vultuosos investimentos de grandes bancos para que seu processo de industrialização tivesse início. Dessa maneira, países como o Brasil, foram foco desse planejamento com o intuito de ‘preparar o território’ para a instalação de indústrias pesadas e alcançar a modernidade.

De acordo com Aguiar, os conceitos de desenvolvimento, progresso e crescimento econômico eram abordados como se possuíssem o mesmo significado, podendo um ser substituído pelo outro.

Entretanto, essa definição do conceito de desenvolvimento passou a ser criticada a partir da década de 1990, devido às mudanças ocorridas no cenário mundial.

### **Outras concepções acerca do desenvolvimento**

Ao longo dos anos alguns especialistas passaram a refletir sobre o conceito de desenvolvimento não apenas associado ao crescimento econômico, mas levando em consideração aspectos mais abrangentes que permitiriam observar as condições de vida da população.

Um dos escritores que teve um olhar mais complexo sobre o conceito de desenvolvimento foi Amartya Sen (2010). Este autor trata o conceito de desenvolvimento de forma mais ampla e complexa, defendendo que para uma sociedade alcançar o desenvolvimento é necessário que se consiga ter diferentes formas de liberdade, como o acesso aos direitos essenciais a cada cidadão tais como: acesso à saúde, educação, segurança, moradia etc., acrescidos o direito a liberdade de expressão, a participação em assembleias e de ter uma boa qualidade de vida.

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2016 p. 28).

É possível observar que para o citado autor, o fator econômico é algo importante quando se pensa em desenvolvimento, no entanto desenvolvimento não se restringe apenas isso. Sen (2010) aborda que o desenvolvimento é conquistado quando desfrutamos de vários tipos de liberdades, quando as privações são destruídas.

Souza (2013) defende que não pretende definir um conceito específico ao se tratar de desenvolvimento, busca demonstrar que a mudança para melhor é algo que tenha participação ativa dos agentes sociais, um direito da população, que sempre caminha rumo a felicidade, enfrentando obstáculos, injustiças e a heteronomia que vem de cima, por meio de uma elite dominante.

Percebe-se que segundo as palavras de Souza (2013), para quebrar esse padrão de dominante e dominado, é importante a autonomia para a população com o intuito de se aprofundar nas lutas contra as iniquidades. Dessa maneira demonstrando o quão importante é participação pública em momentos de tomadas de decisões referentes ao futuro da sociedade.

Dessa maneira a Souza (2013) e Sen (2010) apontam como necessária a liberdade de expressão de cada indivíduo, sua autonomia, ao demonstrarem a necessidade da participação da população em assembleias e momentos de tomadas de decisão para se atingir uma sociedade mais justa, sem oprimidos, que preza pelo bem-estar de toda população, isso se caracterizaria parte do processo para se atingir o desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento pode ser aplicado também ao espaço rural. O desenvolvimento rural, deve ser analisado levando em consideração não apenas a evolução da produtividade, mas também o modo de vida da população que habita o local e a forma como a mesma se relaciona com este ambiente.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NOS ASSENTAMENTOS**

O conceito de desenvolvimento também se aplica ao meio rural de modo a abranger critérios relacionados ao bem estar da população que habita nessas regiões e do que as mesmas desfrutam, não estando voltado apenas para a análise do crescimento produtivo.

A noção de desenvolvimento aplicada a um corte territorial (rural-urbano) pode ser bastante complexa, mas há algum consenso a respeito de quais aspectos deveriam ser contemplados. Por exemplo, boa parte da literatura favorece a idéia de que o desenvolvimento rural não deve ser exclusivamente econômico, mas deve incluir aspectos sociais e ambientais (KAGEYAMA, 2004, p. 404).

Apesar da dificuldade de abordagem que se tem perante o conceito de desenvolvimento rural devido a sua complexidade, muitos trabalhos no meio acadêmico passaram a ter o foco voltado para seu estudo. Diante disso, muitas contribuições para sua formação enquanto conceito passou a existir, e a servir como suporte para o embasamento de políticas públicas voltadas para o meio rural.

Quando se fala em políticas públicas se tem noção de medidas adotadas para desenvolver alguma área específica, em outras palavras uma série de programas do governo que tem como intuito melhorar o modo de vida da população de um determinado espaço, que pode ser elaborada e realizada pelo Estado ou setor privado. Destarte, por estarem vinculadas ao Estado, algumas políticas públicas muitas vezes não chegam a se concretizar, tendo em vista que ao ocorrer mudança de governo e as mesmas podem não se adequar as ideologias do novo governo. Algumas sofrem modificações, perdendo características do projeto anterior, passando a um caráter como aponta Teixeira (2012) de “políticas de governo”.

Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

O que se percebe é que existem as políticas públicas que, independente de mudança de governos, o projeto tem de ser desenvolvido e as políticas aplicadas, essas são a políticas públicas de Estado. Já as chamadas políticas de governo, dependem da vontade dos governantes e podem continuar sendo praticadas ou simplesmente serem engavetadas.

Com relação às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do meio rural, no Brasil foram implementadas ações para que o campo passasse por um processo de modernização, ou seja, várias máquinas, sementes modificadas foram introduzidas para inovar o processo de produção agrícola, principalmente para os grandes latifundiários. Tratava-se da Revolução Verde. Nesse período foi criado um sistema de crédito instituído por meio de uma Lei e denominado de Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que apresentava em seu artigo 3º os seguintes objetivos:

I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo (BRASIL, 1965).

Com isso se expandia a produção e aliava o produtor rural ao mercado industrial, o que fazia a produção aumentar vertiginosamente, o que viria a se chamar de modernização. Por outro lado esse sistema de crédito beneficiou apenas uma parcela da população, ou seja, os grandes proprietários de terra.

Ainda no contexto da Revolução Verde, em 1972 outra lei deu origem a uma empresa voltada para pesquisas no campo da agropecuária do país, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Tal fato representara também, a vontade do governo do Brasil em modernizar o espaço rural, no qual fosse desenvolvido um sistema de pesquisa que estivesse voltado a criar inovações técnicas e industriais para desenvolver o campo brasileiro.

Percebe-se a preocupação do Estado brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 em promover meios para que a modernização do campo ocorresse, para isso houve abertura de crédito e incentivo à pesquisa para alocar o meio rural brasileiro a nível mundial.

Com a execução de políticas públicas para o desenvolvimento do campo desenvolvidas no Brasil durante o regime militar, passou-se a conceder créditos para que os proprietários expandissem sua produção com intuito de sanar o problema da falta de alimento em território nacional. No entanto, alavancou-se o complexo agroindustrial para a manutenção da balança comercial brasileira, visando assim, apenas os grandes e médios proprietários rurais. Este fato acabou excluindo os pequenos proprietários da agricultura que não conseguiam acompanhar as inovações e atingir a produtividade exigida.

Diante disso, os pequenos agricultores foram deixados de lado, o que se agravava ainda mais, com a falta de liberdade de expressão imposto nesse país. No entanto, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)<sup>3</sup> na década de 1970, instituição que passou a fazer cobranças ao governo reivindicando uma Reforma Agrária e políticas públicas que beneficiassem o pequeno agricultor, pois legalmente os representava.

Este cenário de exclusão só passou a ser transformado a partir do processo de redemocratização do Brasil, momento em que novos atores surgem e passam a representar essa

---

<sup>3</sup> Entidade brasileira criada no ano de 1964 para representar os trabalhadores rurais do Brasil

classe social. Sindicatos, movimentos e organizações sociais, que estavam dispostos não apenas a reivindicar direitos, a cobrar por políticas públicas, como também de atuar ativamente no processo de sua construção que estariam voltadas a atender especificamente a este público.

O reconhecimento da agricultura familiar como categoria social foi muito relevante para este setor. Outra conquista, foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), um sistema de crédito voltado especialmente para atender o público em questão. A partir do PRONAF, outras políticas interessantes surgiram.

### **Os programas: PRONAF, PAA, PNAE e PRONERA**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995/96<sup>4</sup> é um programa do Governo Federal que foi instituído no ano de 1996, por meio do Decreto presidencial de número 1.946. Foi criado com o objetivo de atender e promover novas possibilidades para ajudar a concretizar projetos de agricultores familiares por meio de uma ajuda de crédito concedida aos mesmos, para que assim possam melhorar sua condição de vida.

Os critérios para seleção dos beneficiários foram definidos com a Resolução 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Banco Central do Brasil (BACEN), quais sejam:

- a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; c) não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; (BACEN, 1995).

Isso mostra uma mudança de posição do Estado em relação a agricultura familiar, fato este que ocorreu após o processo de redemocratização do Brasil. Os critérios supracitados ficariam a cargo de análise e comprovação por meio da apresentação de uma declaração de aptidão (DAP)<sup>5</sup>, que durante este período era fornecida por algum agente credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA).

<sup>4</sup> Antes da criação do PRONAF, em 1994, em consequência das reivindicações dos agricultores familiares, o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), [...] seria o embrião da primeira e mais importante política pública criada dois anos mais tarde e destinada aos agricultores familiares. Cabe frisar que, embora o PROVAP tenha tido resultados pífios do ponto de vista dos recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que ali se inicia em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004, p. 03)

<sup>5</sup> Documento que habilita o agricultor como agricultor familiar, beneficiário do Pronaf. Na sequência um conjunto de outras políticas passou a exigir a DAP para que o agricultor familiar se beneficiasse dessas políticas. Essa

Conforme apontado pela literatura, o programa PRONAF passou por algumas modificações, tendo aumentado o público-alvo, se fragmentando em grupos distinguidos pelas letras (A, B, A/C, C, D, E e grupo variável)<sup>6</sup> juntou a outras políticas e atendeu demandas de grupos específicos da sociedade (Pronaf Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia, Pronaf ECO, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf microcrédito e Pronaf cota-partes).

Entre os anos de 2003/2004 associado ao Pronaf Alimentos, é criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que fora fruto de reivindicações de sindicalistas, agricultores familiares, gestores públicos que representam ativamente a luta contra a fome ligados as Políticas de Segurança alimentar e Nutricional (SAN).

Este programa atua da seguinte maneira: o governo compra alimentos produzidos aos agricultores familiares e distribui para pessoas que se encontrem em situação de fragilidade nutricional ou instituições escolares. Essa ação do governo visa atender o público em questão, agricultores familiares. Estes ainda podem estar participando do PRONAF. Dessa maneira é dispensado o uso de licitações para a aquisição de alimentos destinados ao programa, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional.

Outro programa ligado a SAN é o PNAE, ou merenda escolar como é mais conhecido. Este programa também se firma no PRONAF, uma vez que para os agricultores se tornarem fornecedores, individualmente ou em grupo, devem apresentar uma DAP. Tal programa de alimentação escolar, promove a inserção dos agricultores familiares locais no mercado regional, possibilitando o escoamento de sua produção regularmente e em consequência melhora sua renda mensal.

Como se pode observar vários são os programas e políticas voltadas para o desenvolvimento do campo brasileiro principalmente no pós-guerra. Programas que se apoiam na modernização das técnicas, na concessão de crédito e políticas assistencialistas, que apesar

---

Declaração é auto declaratória e emitida pelos órgãos de assistência técnica oficial (Ematers e Sindicatos). (Bianchini, 2015, p. 25)

<sup>6</sup> A classificação dos agricultores familiares em diferentes grupos foi definida pela Resolução 2.629, de 10 de agosto de 1999. (AQUINO e SCHNEIDER, 2010 p. 05).

Grupo A - Assentados da reforma agrária; Grupo B - Agricultores familiares com renda bruta anual familiar até R\$ 20 mil com a condição de que ao menos 50% desse valor seja obtido por meio da atividade agropecuária, e que não contratem trabalhadores assalariados permanentes; Grupo A/C - egressos do grupo A; Grupo variável - Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil com a condição de que ao menos 50% desse rendimento seja proveniente da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que a quantidade de pessoas da própria família ocupada no estabelecimento. (AQUINO e SCHNEIDER (2015, p. 59)

de contribuírem para a finalidade, ainda não conseguiram sanar os problemas do campo brasileiro.

Atendendo as reivindicações dos movimentos sociais ligados aos trabalhadores rurais, no que tange o acesso à educação, surge dentro do âmbito das políticas públicas no ano de 1998 o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), coordenado pelo INCRA, tendo como objetivo:

Reduzir o analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos da reforma agrária, assim como promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental, médio, técnico-profissional médio, superior e pós-graduação (FÉLIX, 2015 . p. 50).

De acordo com Félix (2015) o PRONERA conta com acesso escolar desde as séries iniciais, até cursos de pós-graduação em parceria com outras instituições. Os cursos ofertados pelo PRONERA destinam-se ao atendimento exclusivo da população assentada, tanto pela Reforma Agrária Constitucional quanto pelo Crédito Fundiário. “Este programa tem como objetivo a construção de uma educação adequada à lógica do trabalho e da cultura nos territórios dos povos do campo, em busca de outra forma de desenvolvimento” (CAMACHO, 2017, p. 15).

O PRONERA tem com intuito diminuir as desigualdades educacionais existentes na educação rural, possibilitando à população rural a conquista de um direito essencial ao ser humano, a educação, e assim dispor de uma política educacional que respeite as especificidades do campo se constitui como condição para o bom e necessário desenvolvimento dessas áreas.

Dessa maneira os programas citados fazem parte de um conjunto de medidas utilizadas para garantir o desenvolvimento das áreas rurais, incluindo os assentamentos tanto de Reforma Agrária Constitucional quanto pelo Crédito Fundiário. No tópico seguinte abordaremos a questão do acesso aos serviços essenciais nessas duas formas de assentamentos no município de Florânia RN, analisando quais destas políticas promoveram maior desenvolvimento.

## **ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA CONSTITUCIONAL E REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO MUNICÍPIO DE FLORÂNIA**

Segundo o IBGE (2017) o município de Florânia conta com 50789.2 hectares de terra, e 38.038,0000 destas terras são voltadas às práticas agrícolas e a criação de animais. As terras estão divididas de acordo com as informações que constam no Censo Agropecuário (IBGE, 2017) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR, 2021) entre vários proprietários.

Para agrupamento dessas terras em estabelecimentos agropecuários, o IBGE utilizou como critério o fato de serem áreas não contínuas exploradas pelo mesmo produtor, pertencente ao mesmo município, que estivessem subordinadas a uma única administração, e que utilizassem os mesmos recursos técnicos e humanos, mesmo que estivessem em lugares separados, mas ainda assim obedecessem a esses critérios estariam como propriedade ou estabelecimento agropecuário único. A partir destes dados constam como existentes no referido município 471 estabelecimentos que obedecem os critérios supracitados.

Em relação a área destes estabelecimentos rurais, 27.485 hectares pertencem aos proprietários individuais e coproprietários de terras tituladas coletivamente. Os comodatários utilizam uma área de 4.541 hectares e para os ocupantes, utilizam 61 hectares de terras trabalhadas. (IBGE, 2017). Apesar de reafirmar o que foi dito acima pelo IBGE, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) faz uso de outro conceito de imóveis rurais que considera como tal, as áreas individualmente, mesmo que possuam um único dono ou a mesma família. O que faz apresentar uma quantidade de propriedades rurais diferente.

Mesmo que pareçam semelhantes os conceitos de estabelecimentos agropecuários e propriedades rurais diferem entre si. Estabelecimentos agropecuários se tratam das unidades de investigação para a realização do Censo Agropecuário se referindo a toda a unidade de produção, tendo como destino as práticas agrícolas, aquícolas e florestal. Já propriedades rurais são as porções de terras que possuem título de propriedade particular cadastrado no INCRA. (VALADARES, et al, 2010)

A partir dos dados encontrados no SNCR (2021) de forma superficial, somam-se mais de 700 imóveis rurais no referido município. Dentre estes, 426 são classificados como minifúndios; como pequenas propriedades, somam-se 214; 77 apresentam mais de 4 até 15 módulos fiscais, e são classificados como médias propriedades; 11 possuem uma extensão de mais de 15 módulos fiscais, ou seja, tem áreas com 526 hectares ou mais e, podem ser classificadas como latifúndios. Essas grandes propriedades juntas, somam um total de 7. 711,7 hectares.

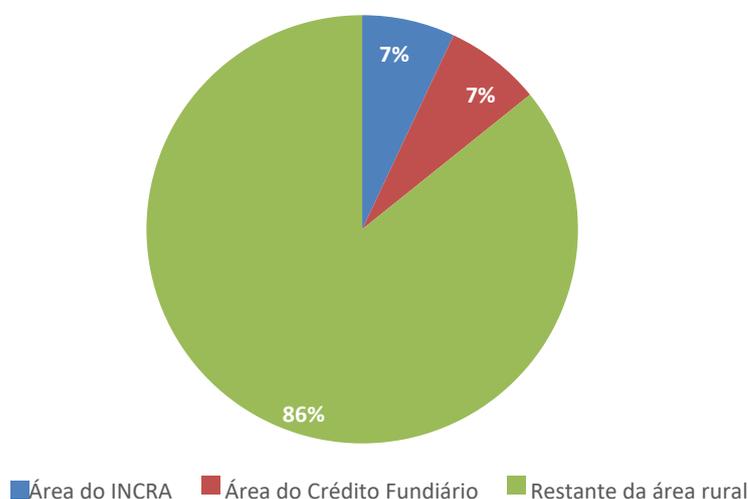
De acordo com o SNCR (2021), observamos que o referido município possui uma quantidade considerável de minifúndios, ou seja, o maior número de lotes tem menos de um módulo fiscal, como também um bom número de pequenas e médias propriedades. Já os latifúndios são em menor número, mas representam uma boa parte das terras rurais. Isso permite analisar que, boa parte das terras floranienses pertencem a um pequeno grupo de pessoas,

mesmo que nos dados do IBGE e SNCR conste a existência de muitos proprietários de minifúndios, pequenas e médias propriedades.

O município também dispõe de áreas de reforma agrária, trabalhadas tanto pelo INCRA no final da década de 1990, quanto pela execução do crédito fundiário, no início dos anos 2000.

Em relação à realização dos programas de Reforma Agrária, constata-se a seguinte realidade: dos 38.038,0000 hectares de terra informados pelo IBGE (2017), que constituem a zona rural floraniense, 5.767,0537 hectares correspondem às áreas reformadas. O gráfico 1 apresenta a proporção dessas áreas, alvo dessas políticas:

**Gráfico 1.** Zona rural de Florânia (RN) e áreas reformadas

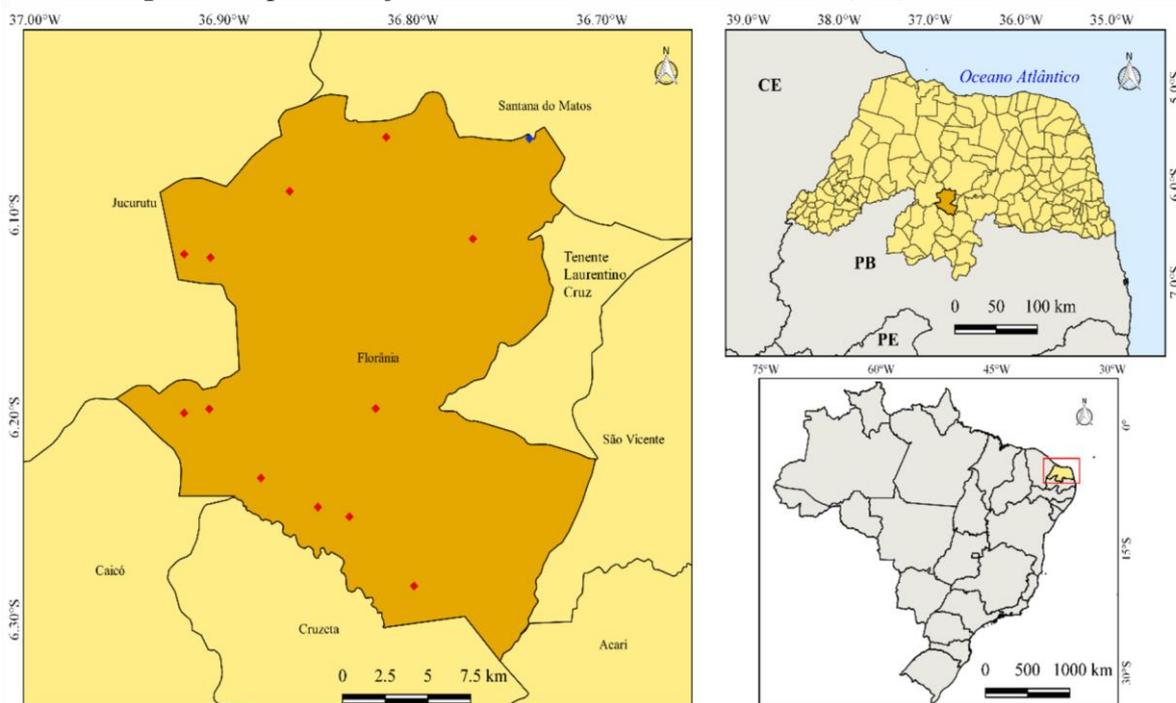


Fonte: elaborado pela autora com base no INCRA (2020), SEARA (2018) e Cartório Municipal

Ao observar o gráfico vemos que apenas 14% do território de Florânia correspondem a áreas reformadas, sendo 7 % pela RAM e 7% pela Reforma Agrária Constitucional. Dessa temos a comprovação da existência de concentração fundiária no citado município, como também se percebe que apesar de haver essas duas políticas de acesso à terra, não fizeram com que ocorresse uma mudança significativa a essa realidade.

O município em questão conta com 23 áreas reformadas, ou seja, áreas onde foram desenvolvidas a partir de políticas de acesso à terra: uma que se efetiva por meio de desapropriações, a Reforma Agrária Constitucional, e outra, através de mecanismos de mercado, Reforma Agrária de Mercado.

**Mapa 01.** Espacialização dos assentamentos em Florânia (RN), de 1998 a 2019



**Legenda**

- ◆ Assentamentos de Reforma Agrária Constitucional
- ◆ Assentamentos de Reforma Agrária de Mercado
- Florânia
- Rio Grande do Norte
- Outros estados do Brasil

Sistema Geodésico de Referência SIRGAS 2000  
Fonte: Malha Municipal do IBGE, 2019; MELLO, 2013;  
Coleta de campo, 2020.



Fonte: elaborado por Raila Faria, com base nos dados do INCRA 2020 e da SEDRAF (2019)

Do todos os assentamentos em Florânia, dois foram implementados pelo INCRA e são resultantes da atuação da política de Reforma Agrária constitucional (desapropriacionista). Os outros vinte e dois assentamentos foram criados por meio dos Programas de Crédito Fundiário, por meio de financiamento (mercado de terras).

Com relação à construção das unidades de produção agrícola, em especial das originadas pelo INCRA, Não houveram participações de organizações com o MST ou CPT. Por outro lado, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Florânia e da FETARN<sup>7</sup>, deram apoio a sua instauração, bem como, algumas famílias que se dedicaram e lutaram pela consolidação dos assentamentos, manifestando-se pacificamente, com o objetivo de conseguir a desapropriação de um latifúndio improdutivo que pertenciam ao senhor Ivanilson de Araújo.

<sup>7</sup> Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Rio Grande do Norte. Entidade representativa da agricultura familiar nesse estado.

No ano seguinte, com intermédio do INCRA deu-se início aos atos para criação dos assentamentos: Serra do Meio, no mês de junho que posteriormente veio a assentar 79 famílias em uma área de 912,3337; e em agosto do mesmo ano foi a vez da criação do assentamento Serra Nova, tendo sua área com 1.918,0000 que assentou 119 famílias. Todo o processo ocorreu sem uso de violência e nenhum tipo de conflito armado.

Os beneficiários desses lotes reúnem-se em uma mesma agrovila o Povoado João da Cruz localizada na Serra de Santana com uma distância aproximada de 20 quilômetros do município em questão.

A Reforma Agrária Constitucional que atua no município de Florânia RN beneficia 198 famílias, que dividiram um total de 2.830.3337 hectares. Isso corresponde aproximadamente a 14 hectares para cada família. Trata-se de dois Projetos de Assentamento Federal (PA).

No município de Florânia também a uso dos programas de financiamento de terra, ou seja, a Reforma Agrária de Mercado encontra-se atuante desde 2004 conforme os dados informados pela SEDRAF (2019). Tendo sido assentadas 90 famílias em 23 assentamentos, e ocupado um área de 2.936,72 hectares adquiridos. Esses assentamentos encontram-se distribuídos por muitas partes do referido município.

Alguns dos assentamentos criados por meio de Crédito Fundiário foram: Associação dos pequenos produtores rurais do Catolé localizado no sítio Catolé cuja a data de contratação ocorreu em outubro de 2002; Associação dos trabalhadores rurais do assentamento Paraíso, localizado no sítio Cajueiro cuja a data de contratação ocorreu em março de 2004; Associação dos agricultores familiares do assentamento João Paulo, localizado no sítio Barrocas, cuja a data de contratação ocorreu em março de 2007; Pequenos produtores do Sítio Caiçara, localizado no sítio Caiçara, cuja data de contratação ocorreu em maio de 2015, etc.

Diferente da Reforma Agrária Constitucional, atuante neste município na segunda metade da década de 1990, quando o Brasil era governado por FHC, a Reforma Agrária de Mercado teve uma tempo maior de atuação nos governos federais que atuaram entre os anos de 2002 até 2019.

No decorrer do processo de pesquisa, buscou-se conhecer o número de integrantes de cada família, para assim poder concluir os motivos da presença ou ausência de políticas públicas para o controle familiar, nessas localidades. Dessa maneira, identificou-se que existe uma quantidade maior de famílias compostas por três a cinco pessoas nos dois tipos de

assentamentos: sendo 72,2% da RAM e 59,1% das residências do INCRA, podendo-se atribuir a esses dados numerosos a ineficiência de políticas de controle familiar.

Os assentados de ambas as partes dedicam-se predominantemente aos trabalhos agropecuários, de onde provém maior parte da renda familiar mensal. Os trabalhadores rurais assentados pelo INCRA, 100% alegaram trabalhar tanto na agricultura no cultivo de: feijão, fava, milho, batata, caju, pinha, etc; como também na pecuária na criação de bovinos, suínos e caprinos, apontando que 77,3 % da renda é referente aos trabalhos supracitados. Conforme os dados coletados, 50% das famílias ganham menos de 1 salário mínimo, 31,8% ganham cerca de um salário e 18,2% informaram conseguirem até dois por mês.

Já os assentados do Crédito Fundiário alegaram ter 61,1% da renda proveniente das também de atividades agropecuárias desenvolvidas em seus lotes. Ao mesmo tempo, 61,1 % dos pesquisados informaram que sobrevivem com menos de um salário mínimo; 33,4 % dispõem de um ou dois salários mínimos. Há ainda um público correspondente a 5,6% da população entrevistada que consegue até três salários mínimos mensais.

Com relação ao destino da produção gerada, os assentados do INCRA, 63,6% fica dividido entre a casa dos produtores e a venda; 18,2% é totalmente vendido ao lado de 18,2% que fica para o próprio consumo. Nos assentamentos da RAM, 55,6%, parte é vendido e parte fica para o consumo próprio; 16,7% é posto para venda e 27,8% de se produz não é comercializado, ficando somente para casa.

A construção de um assentamento requer um conjunto de serviços a sociedade como: energia elétrica, abastecimento de água, escolas, postos de saúde, entre outras necessidades que quando não são atendidas como afirmado por Costa (2004), atuam como obstáculos para que haja a concretização do projeto dos assentamentos.

Em ambos os tipos de assentamentos pesquisados, todas as casas são construções de alvenaria. As residências dos assentados pelo INCRA possuem quatro a oito cômodos representam 59,1%; as com mais de oito são 36,4% delas; e, com até três, são 4,5%. Nesses assentamentos há energia elétrica em todas as residências, e há existência de iluminação pública. Já nos assentamentos da RAM, percebe-se que 83,3% das residências possuem de quatro a oito cômodos; 11,1%, mais de oito; e 5,6% tem até três. Nessas residências 88,9% dispõem de energia elétrica e 11,1% não possuem, não há existência de iluminação pública.

Com relação ao acesso a água tratada verificou-se que 90,9% das casa dos assentamentos do INCRA dispõe desse serviço. Trata-se da água vinda diretamente do sistema

de adutora Serra de Santana. Contudo, 9,1% dos entrevistados informaram não disporem desse recurso. Há também a presença da Operação Pipa para abastecer suas cisternas.

No que concerne o acesso a água, 55,6% dos moradores adeptos do Crédito Fundiário responderam que dispõem do abastecimento de água tratada encanada, ao lado de 44,4% que informa não possuírem encanamento em suas casas. Alguns informaram que carros pipa fazem o abastecimento de seus reservatórios, outros possuem açudes, cacimbões em seus lotes e deles, retiram a água para o consumo.

Observando-se o fato da necessidade do tratamento de esgoto ser algo essencial para na prevenção de doenças, constatou-se que nos assentamentos de Reforma Agrária Constitucional e da RAM, 95,5% e 66,7 %, respectivamente, não dispõem desse serviço, utilizando para esse fim, o sistema de fossas.

Já o destino dado ao lixo produzido, que é algo de grande importância e que revela assim como os critérios já citados, a qualidade de vida da população que habita nessas localidades, analisou-se as seguintes situações:

Nos assentamentos do INCRA, há uma coleta semanal do lixo. Segundo o entrevistado 1 (2021, informação verbal), *“A coleta de lixo acontece semanalmente pela Prefeitura Municipal de Florânia, o lixo é depositado no aterro sanitário que fica aproximadamente a 25 km da nossa comunidade, e a 10 km da cidade de Florânia.”* Contudo, de acordo com as respostas obtidas nos questionários, alguns moradores ainda queimam seu lixo.

Nos assentamentos do Crédito Fundiário, não há coleta, o lixo gerado é queimado pelos próprios moradores, no próprio quintal. Isso fica claro nas palavras das lideranças do local. O entrevistado 2 (2021, informação verbal), fala que *“o lixo é queimado e alguns resíduos são levados para a cidade por parte de alguns moradores.”*

Além destes serviços, a existência de escolas, postos de saúde e ambientes para lazer em assentamentos são elementos essenciais para vida de seus moradores. Nos assentamentos do INCRA 81,8% afirmaram existir na comunidade somente posto de saúde, onde ocorre funcionamento semanal, e escola; enquanto 18,2% informam que o assentamento dispõe das três coisas.

Já nos assentamentos de Crédito Fundiário 72,2% dos entrevistados informaram não ter nenhum desses serviços em suas comunidades; 16,7% falaram que só tem posto de saúde e escola, e 11 falaram somente 1 escola.

Além de todos os serviços explanados acima, é necessário para que um assentamento possa continuar promovendo qualidade de vida para os assentados, a presença de incentivos governamentais. No entanto, é fato que a falta de apoio na produção da população assentada por parte dos governos, a partir dessa afirmação buscou responder a alguns questionamentos Existem benefícios do governo (Municipal, Estadual ou Federal) que ajudem na desenvolvimento do assentamento?

Conforme a pesquisa realizada, 63,3% e 55,6% dos assentados do INCRA e Crédito Fundiário, respectivamente, alegaram sobre a existência de incentivos voltados à produção. Já 36,4% do INCRA e 44,4% da RAM, informaram sobre a ausência destes benefícios. Isso se deve ao fato de que os programas governamentais às vezes são mal distribuídos na população.

Muitos assentados relataram não dispor sequer do PRONAF, outros informaram que não conheciam o PAA e outros assentados falaram que perderam o direito de sacar o Seguro Safra. Por outro lado, alguns informaram que recebem vários benefícios, como por exemplo um assentado da Reforma Agrária Constitucional mencionou ser beneficiário da: Operação pipa, distribuição de sementes, Projeto Fomento mulher e Apoio inicial, esses são os que já utilizei na comunidade e o que está chegando pra ajudar as famílias assentadas, mais muitos aqui participam do PAA, PNAE e compra direta. (MORADOR 1, 2021. INFORMAÇÃO ESCRITA).

Ao mesmo tempo, um assentado informou que não se beneficia de nenhum desses programas, tendo escrito o seguinte: “Não faço parte de nenhuma política.” (MORADOR 2, 2021. INFORMAÇÃO ESCRITA).

Já os assentados da RAM, informaram situação semelhante o morador 3 (2021, informação escrita) informou que é beneficiário do “Seguro Safra, Distribuição de Sementes e Operação Pipa.” Enquanto foram identificados outros moradores que afirmaram não receberem nenhum recurso governamental como incentivo à produtividade.

Seguindo a linha do acesso a recursos para a população assentada, foi realizada a seguinte indagação: Os governos (Municipal, Estadual ou Federal) já disponibilizou ajuda com assistência técnica? De acordo com os dados obtidos pelos assentados do INCRA, 54,5% dos pesquisados informam não existir assistência técnica atualmente, enquanto 45,5% dizem que sim. Ao mesmo tempo as respostas dos adeptos do Crédito Fundiário, 72,2% afirmam que hoje não existe assistência técnica, enquanto apenas 27,8% dizem que sim.

Apesar de problemas relatados pela população assentada pesquisada, constatou-se que, ambos consideram suas vidas como boas ou ótimas: 90,9 % - INCRA - e 100% - Crédito Fundiário - declaram que se tornarem assentados ajudou a melhorar as suas vidas. Nesse último grupo, 50% dos pesquisados, classificam suas vidas como boa; 27,8% a consideram como ótima; e 22,2% dizem que é regular. Esse percentual corresponde a nove, cinco e quatro moradores, respectivamente. O fato de possuírem terra, já os tornam mais felizes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Florânia dispõe de vários assentamentos rurais que foram estabelecidos de duas maneiras diferentes, por meio da Reforma Agrária Constitucional com desapropriação pacífica de terras privadas, e por meio da Reforma Agrária de Mercado.

Após o que foi discutido e explanado no presente trabalho, observa-se que há divergências no tocante à promoção do desenvolvimento através da execução dessas duas políticas no supracitado município. Percebeu-se que, os serviços não chegaram da mesma maneira a todos. Em outras palavras não há acesso igualitário de oportunidades para que ambos consigam o desenvolvimento almejado.

Ao realizar-se a análise dos dados, cuja coleta foi feita por meio de questionários virtuais e entrevistas, conseguiu-se chegar à resolução da problemática que guiou esta pesquisa, ou seja, foi encontrada a resposta para o questionamento inicial fundamentada em: Qual das duas formas de instauração de assentamentos a do INCRA e RAM promovem um maior desenvolvimento para os moradores? Tomando como base a discussão realizada no primeiro tópico deste artigo e tendo como suporte alguns autores como Sen (2010) e Souza (2013) que idealizaram desenvolvimento como algo que vai além do eixo economicista, analisou-se os dados levando em consideração não apenas o fator econômico, mas também o acesso de questões básicas e essenciais a que proporcionam uma melhor qualidade de vida: moradia, saúde, serviços (acesso a água encanada e tratada, luz elétrica, tratamento de esgoto, direcionamento do lixo etc).

Com base nisto e após a análise de todos os dados e fontes utilizadas, inferiu-se que são os assentamentos de Reforma Agrária Constitucional, apesar de adversidades, os que mais proporcionam a população uma boa qualidade de vida e melhores condições ao desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marcos Daniel Schmidt de. **Condições de vida, políticas públicas e efeitos no desenvolvimento rural: uma análise do programa RS rural no contexto das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul**. 2011. Tese (Doutorado em desenvolvimento rural) – Programa de pós graduação em desenvolvimento rural da faculdade de ciências econômicas, UFRS, Porto Alegre – RS

BOHLE, Hans-Georg. Geografia do desenvolvimento. Tradução de Paul Sutermeister. **Mercator** - volume 9, n. 20, p. 07 – 08, set./dez. 2010

BRASIL, Serviço público federal. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento. Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos. **Manual do Terra Sol: Fomento a agroindustrialização, a comercialização e as atividades pluriativas solidárias**. Brasília, DF, 2012

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 55.889, de 31 de Março de 1965**. Aprova o Regulamento Geral do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Disponível em:

< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55889-31-marco-1965396177-publicacaooriginal-1-pe.html> > Acesso em: 25, Set. 2020

\_\_\_\_\_, **Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm). Acesso em 10, jun. 2020

\_\_\_\_\_, **Artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm). Acesso em: 14, jul. 2020

\_\_\_\_\_, **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 20, jul. 2020

FÉLIX, Nelson Marques. Programa nacional de educação na reforma agrária (pronera): história, estrutura, funcionamento e características. **Território Cidadania: campo aberto para o conhecimento**. N.01, p. 49-59, dez. 2015. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/territorio\\_cidadania\\_01\\_dez\\_2015\\_incra\\_web.pdf#page=49](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/territorio_cidadania_01_dez_2015_incra_web.pdf#page=49). Acesso em: 10, ago. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil**, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-doterritorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=acesso-ao-produto>> Acesso em: 30, Set. 2020

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2013

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Revista AATR-BA**, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em 27 Jun. 2019.

*Submetido em 12 de julho de 2021*

*Aceito em 07 de março de 2022*

*Publicado em 18 de março de 2022*