

# A GEOGRAFICIDADE DA REFORMA AGRÁRIA: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DOS ASSENTAMENTOS RURAIS NA BAHIA<sup>1</sup>

Flavio Luis Assiz dos Santos<sup>2</sup>

A pretensão deste estudo é fazer uma análise introdutória das mudanças na organização espacial dos assentamentos de Reforma Agrária, tomando como referência as pesquisas realizadas em diversos assentamentos na Bahia, como pesquisador do Projeto Integrado de Pesquisa “A Geografia dos Assentamentos na Área Rural” (Projeto GeografAR)<sup>3</sup> e como estudante do Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Bahia. A pesquisa foi realizada a partir de investigação bibliográfica e cartográfica, entrevistas com técnicos de órgãos públicos, membros de movimentos sociais de luta pela terra e com os assentados, bem como de vivências em projetos de assentamento.

Ao longo de seu desenvolvimento o capitalismo tem transformado, sobremaneira, a atividade agrícola no Brasil, submetendo a propriedade fundiária à lógica da acumulação ampliada do capital e – como característica inerente ao próprio capitalismo –, aumentando muito as desigualdades sociais e territoriais no campo brasileiro. A “modernização conservadora” foi estimulada durante os governos militares, que praticavam uma política de incentivos aos grandes e médios proprietários, enquanto negligenciavam os pequenos produtores e “enganavam” os sem-terra com promessas de uma reforma agrária que nunca saiu da lei. A urgência de se realizar uma reforma agrária no País justifica-se a partir da necessidade de, pelo menos, amenizar as injustiças causadas pela expropriação de pequenos produtores ao longo do processo de capitalização da agricultura brasileira, pelo simples fato de milhares de trabalhadores não terem sequer um hectare de chão para plantar e sobreviver.

Portanto, é produto desse contexto sócio-histórico a intensificação dos conflitos de terra em todo o País e, como resposta a isso, a organização mais forte dos expropriados e as vítimas da conservação modernizadora<sup>4</sup>. É dentro deste contexto que, em 1984, surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Este movimento

[...] nasceu em um processo de enfrentamento e resistência contra a política de desenvolvimento agropecuário, implantada durante o regime militar. Esse processo é entendido no seu caráter mais geral, na luta contra a expropriação e contra a exploração do desenvolvimento do capitalismo. O MST é parte de um movimento histórico da luta camponesa no Brasil desde Canudos, Contestado, Porecatu, Trombas e Formoso, os camponeses brasileiros vêm lutando pelo direito à terra. Chegam ao final do século XX sem ainda ter conquistado, em sua plenitude, esse direito. (FERNANDES, 1998, p.26)

Esses trabalhadores rurais sem terra, hoje, de maneira mais organizada, estão lutando para reverter esse quadro, a partir de uma proposta efetiva de reforma agrária. Assim, a reforma agrária deve representar uma mudança radical na estrutura fundiária do País e propiciar uma democratização do acesso à terra. Atualmente, apesar de o ritmo e a extensão do que é realizado sob o nome de reforma agrária no Brasil estar aquém das necessidades e aspirações dos trabalhadores, ela modifica o atual arranjo espacial do campo brasileiro, trazendo repercussões geográficas

---

<sup>1</sup> Trabalho de pesquisa desenvolvido sob a orientação da Professora Dra. Guiomar Germani, do Mestrado em Geografia e Coordenadora do Projeto GeografAR / UFBA; [guiomar@ufba.br](mailto:guiomar@ufba.br).

<sup>2</sup> Geógrafo, Mestrando em Geografia e Pesquisador do Projeto GeografAR/UFBA; [assiz25@yahoo.com.br](mailto:assiz25@yahoo.com.br).

<sup>3</sup> O Projeto GeografAR, coordenado pela Profa. Dra. Guiomar Germani, desde 1996, estuda a geografia dos assentamentos dirigidos pelo Estado na área rural da Bahia. Este projeto de pesquisa está vinculado ao Departamento de Geografia da UFBA e conta com o apoio do CNPq.

<sup>4</sup> Sobre isso ver: GERMANI, Guiomar. I. **Cuestión Agraria y Asentamiento de Población en el Área Rural: La Nueva Cara de la Lucha por la Tierra. Bahia, Brasil (1964 – 1990)**. Tese de Doutorado, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1993.p.290.

importantes. A mudança do acesso à propriedade da terra transforma o uso que se faz de uma parte do território nacional e logo modifica o espaço geográfico. Não obstante todos os problemas encontrados nos Projetos de Assentamento implantados no Brasil, estes representam uma realidade que já está posta, e é preciso ser mais bem entendida. Este é, portanto, o objetivo central desta pesquisa.

A implantação de projetos de assentamento, dentro do processo de reforma agrária, surge a partir de 1985, com a redemocratização do Brasil e a aprovação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Até então, a política de reforma agrária estava baseada nos projetos de colonização<sup>5</sup>. Os projetos de assentamentos, de acordo com a legislação, são criados quando o Estado desapropria um latifúndio improdutivo, pagando ao seu dono uma indenização (em títulos da dívida agrária (TDA) a terra “nua” e em dinheiro as benfeitorias), divide a área em pequenas propriedades (lotes ou parcelas) e repassa sua posse aos trabalhadores rurais sem terra<sup>6</sup>. O Estado, por decreto federal, cria os Projetos de Assentamento e deve dotá-lo de toda a infra-estrutura básica.

O PNRA determinou que o Estado fizesse um levantamento, em todo o País, das áreas passíveis de serem desapropriadas para fins de reforma agrária e implantasse os PA's. Tendo em vista a extensão territorial e a diversidade do campo brasileiro que se configuram em realidades distintas nas regiões e nos estados do País, o PNRA determinou que cada estado da Federação deveria realizar o seu Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA) para adequar as orientações do PNRA à realidade local. Na Bahia, o *Plano Regional de Reforma Agrária do Estado da Bahia* foi elaborado, em 1985, na gestão do governador João Durval, mas só foi efetivado, a partir de 1987, com a posse do governador Waldir Pires. Portanto, o Estado da Bahia seguiu as determinações do PNRA elaborando o seu PRRA e, de certa forma, assumiu a realização da reforma agrária. Até então, não existia na Bahia nenhuma perspectiva político-institucional de programa de reforma agrária.

O Estado da Bahia foi um dos primeiros a concretizar as ações do seu PRRA, e o programa de reforma agrária, nesse período, beneficiou-se de grandes avanços. O então governador Waldir Pires assumiu o compromisso de realizar a reforma agrária no Estado e tomou algumas medidas nessa direção, como a criação da primeira Secretaria Estadual de Reforma Agrária e Cooperativismo do Brasil e a assinatura de um convênio com o INCRA (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*) para viabilizar a execução do programa. Como resultado desse momento político foram criados os primeiros Projetos de Assentamento na Bahia, sob a égide do PNRA/PRRA.

Os PA's implementados, de 1985 até meados da década de 90, seguiram um modelo rígido de organização espacial e produtiva. O assentamento não era pensado numa totalidade e o que predominava era a divisão da área em lotes individuais conforme o modelo das quadrículas, onde se deveria colocar o maior número de famílias dentro da área do perímetro do assentamento. Segundo Germani,

[...] a organização espacial dos projetos era imposta pelos técnicos, predominando a distribuição de lotes individuais, num sistema linear e simétrico, o que impunha, também, uma forma de organização da produção individual. O projeto não era pensado como um todo, mas como uma somatória de unidades familiares, cada uma com um projeto individual a ser realizado numa parcela da terra.

Esses assentamentos eram criados, muitas vezes, em áreas com pouca disponibilidade de recursos hídricos, baixa fertilidade da terra e difícil acesso. Era comum os técnicos, dentro de seus

---

<sup>5</sup> Os Projetos de Colonização eram implantados por deliberação do Estado e serviam para aliviar as tensões e foram criados, principalmente, na região amazônica por ser distante dos centros de decisões do País. O objetivo desses projetos não era fazer reforma agrária através de distribuição de terras, mas acabar com conflitos sociais e povoar uma região ainda pouco habitada.

<sup>6</sup> Os PA's também podem ser implantados em terras devolutas. Neste caso não ocorre o pagamento pela desapropriação, pois a terra pertence ao Estado. Essa é a questão de fundo dos conflitos no Pontal do Paranapanema, em São Paulo.

gabinetes, dividirem as parcelas sem conhecer as condições topográficas da área e localizarem lotes em áreas com terreno altamente acidentado, solos ruins ou sem acesso a água, entre outras complicações.

É importante destacar que, neste período, os movimentos sociais de luta pela terra no Estado da Bahia encontravam-se reprimidos e desarticulados e, portanto, existia pouco envolvimento dos trabalhadores rurais nas decisões com relação à reforma agrária. O Estado não sofria a pressão desses movimentos de reivindicação pela reforma agrária e assumia uma posição centralizadora, tecno-burocrata; o planejamento dos assentamentos não levava em conta a participação dos agricultores. Como resultado, os PA deste período, em quase sua totalidade, foram concebidos pelo Estado como se fosse um espaço homogêneo e a partir de critérios técnicos que não garantiam a auto-sustentabilidade e o desenvolvimento desses projetos.

A partir de meados da década de 90, quando os movimentos de luta pela terra na Bahia começam a se fortalecer e intensificar as suas ações, principalmente pelo MST, ocorre um aumento do número de PA's em todo o Estado. Desta forma, ao contrário do que determina o PNRA, o aumento do número de PA's não se deveu a uma iniciativa do Estado, mas sim dos movimentos sociais organizados que, através da ocupação dos latifúndios improdutivos e dos acampamentos, obrigaram o Estado a cumprir com seu papel nesse processo. Esses movimentos fazem, por conta própria, um levantamento das terras improdutivas do País, ocupando-as e pressionando o Estado a desapropriá-las. Desta forma, a omissão do governo com essa questão motiva a existência das ocupações e acampamentos como estratégia de luta que, na maioria dos casos, tem resultado e antecedido a implantação de projetos de assentamento.<sup>7</sup> Com efeito, os PA's criados na Bahia nos últimos anos seguem uma outra lógica de organização do espaço à medida que são implantados sob uma outra concepção e num novo momento histórico e político.

O MST, que é o movimento social de luta pela terra mais expressivo do Brasil, começa sua atuação na Bahia, em 1987, no Extremo Sul, quando é criado o primeiro assentamento do Movimento, o PA 4045, em Alcobaça. A intensificação das ações do MST ocorre na década de 90, quando o Movimento amplia a estratégia das ocupações de fazendas improdutivas como forma de pressionar o Estado a desapropriar as áreas para fins de reforma agrária. Neste período, o número de PA's na Bahia aumentou significativamente devido ao processo intenso de luta pela terra, às ocupações e aos acampamentos realizados pelo Movimento. Dentro desta perspectiva, o Estado, sob pressão dos movimentos de luta pela terra que, agora, atuam de maneira mais organizada, modifica o seu papel no processo de reforma agrária e os assentamentos ganham novas características.

Os movimentos de luta pela terra passam a ser um novo agente fundamental para a implantação dos assentamentos e para a produção desses “novos espaços”. Verificamos que houve uma mudança na organização espacial dos assentamentos rurais de reforma agrária, uma vez que uma nova combinação de forças se configura no processo de reforma agrária no Estado. A primeira mudança significativa diz respeito à própria localização dos projetos. A partir de então, a maioria dos assentamentos passou a ser antecedido das ocupações e acampamentos realizados pelos movimentos, que na maioria das vezes escolhiam áreas improdutivas com boa localização e boas condições naturais. Esse fato traz uma nova dimensão para os assentamentos que agora não mais são criados em regiões isoladas e com difícil sustentabilidade.

Sob orientação do MST e de outros movimentos sociais de luta pela terra, esses novos PA's apresentam características diferenciadas dos primeiros PA's baianos. Os assentamentos passaram a ser concebidos não somente pelos técnicos dos órgãos públicos, mas também incorporando as aspirações dos futuros assentados. O modelo de parcelamento da terra vem passando por mudanças significativas, uma vez que têm-se priorizado propostas coletivas de produção e, logo, de organização territorial. O MST tem uma visão mais globalizante do processo de reforma agrária e “pensa” o PA como uma unidade produtiva única, que deve ser construída de modo a articular todas

---

<sup>7</sup> A ocupação é o momento em que os trabalhadores rurais sem terra chegam no latifúndio improdutivo, derrubam suas cercas e montam o acampamento. O acampamento é um estágio anterior ao assentamento onde os trabalhadores vivem debaixo de barracos de lona, em condições precárias de vida, à espera da desapropriação do latifúndio e a legalização do assentamento.

as famílias em torno de um projeto de produção, organização e desenvolvimento do assentamento. Isso implica em que não se priorize somente as parcelas individuais – fato muito comum nos assentamentos mais antigos, responsável pela fragmentação territorial e produtiva do PA –, o que compromete de algum modo o desenvolvimento desses projetos. As alternativas de modelos coletivos de organização da produção, através das cooperativas, é outro avanço dentro do processo de reforma agrária em curso no Estado.

Esses novos elementos contribuem para a definição de novas espacialidades-territorialidades dentro dos projetos de assentamento e, portanto, o processo de reforma agrária está construindo novos espaços geográficos no meio rural. A análise da evolução da organização espacial dos assentamentos, ou seja, as mudanças na forma de implantação e organização interna dos PA's baianos, são resultantes dos agentes que se inter-relacionaram/am para produzirem esses espaços, o contexto histórico-político em que eles foram criados e da trajetória específica de cada um dos PA's.

A pertinência deste estudo justifica-se em função da importância que a reforma agrária tem para o desenvolvimento deste País e devido à intensificação da implantação dos Projetos de Assentamento nos últimos anos. Por isso, é um desafio para o pesquisador entender como está ocorrendo a construção de diferentes organizações espaciais no meio rural brasileiro, e de que forma essas mudanças contribuirão, ou não, para o desenvolvimento de uma reforma agrária que, de fato, traga dignidade para os trabalhadores rurais e possa ajudar no crescimento sócio-econômico do Brasil.

Constatamos que as diferenciações na produção do espaço dos assentamentos rurais são resultantes, principalmente, da atuação dos assentados e do Estado como principais agentes. É claro que muitos outros agentes participam desse processo, como ONG's, a sociedade civil organizada, a Igreja, partidos políticos, sindicatos, etc. Entretanto, são os assentados, de maneira individual e/ou organizados que, juntamente com o Estado, estão produzindo espaço nos projetos de assentamento de reforma agrária e têm sido responsáveis pela construção de uma nova geografia no campo brasileiro.

A organização espacial destes assentamentos reflete as características do momento sócio-histórico em que estes foram implantados. Os PA's configuram-se em unidades territoriais que expressam espacialmente diferentes momentos da história da reforma agrária na Bahia. Dessa forma, os assentamentos são formas que emergem como resultado da evolução desigual de estrutura fundiária baiana e, ao mesmo tempo, beneficiam a possibilidade territorializada de construção de uma outra história. Eles são, neste sentido, um importante exemplo da dialética tempo-espaço.

## **REFERÊNCIAS**

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Gênese e Desenvolvimento do MST**. Caderno de Formação nº 30. São Paulo: MST, 1998.

GERMANI, Guiomar Inez. *Cuestión Agraria y Asentamiento de Población en el Área Rural: La Nueva Cara de la Lucha por la Tierra. Bahia, Brasil (1964 – 1990)*. Tese de Doutorado, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1993.

GERMANI, Guiomar Inez. Assentamentos de Reforma Agrária: Produção de Novos Espaços de Vida e de Conflitos. In: **Caderno Vozes**. Salvador: Editora Vozes, 2002.