

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL - ICHPO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO PONTAL**

**ANDRÉ LUIZ BUENO SILVA**

**A LUTA PELA TERRA EM ITUIUTABA - MG: Estudo Sobre as Políticas Públicas  
para a Reforma Agrária e os Desafios da Evasão no Assentamento Chico Mendes**

**ITUIUTABA - MG**

**2025**

**ANDRÉ LUIZ BUENO SILVA**

**A LUTA PELA TERRA EM ITUIUTABA - MG: Estudo Sobre as Políticas Públicas  
para a Reforma Agrária e os Desafios da Evasão no Assentamento Chico Mendes**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal - PPGEP, do Instituto de Ciências Humanas do Pontal - ICHPO, da Universidade Federal de Uberlândia - UFU, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de pesquisa: Produção do espaço rural e urbano.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joelma Cristina dos Santos

**ITUIUTABA - MG**

**2025**

**ANDRÉ LUIZ BUENO SILVA**

**A LUTA PELA TERRA EM ITUIUTABA - MG: Estudo Sobre as Políticas Públicas  
para a Reforma Agrária e os Desafios da Evasão no Assentamento Chico Mendes**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Joelma Cristina dos Santos (Orientadora)

Universidade Federal de Uberlândia UFU – Instituto de Ciências Humanas do Pontal -  
ICHPO

---

Prof<sup>o</sup> Dr. João Cleps Jr (Membro)

Universidade Federal de Uberlândia - UFU - Instituto de Geografia, Geociências e Saúde  
Coletiva - IGESC

---

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup>. Murilo Didonet de Moraes - (Membro)

Universidade Estadual de Minas Gerais - UEMG - Campus Ituiutaba

Data: 29/abril/2025

Resultado: \_\_\_\_\_

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S586 Silva, André Luiz Bueno da, 1985-  
2025 A LUTA PELA TERRA EM ITUIUTABA - MG: Estudo sobre as Políticas Públicas para a Reforma Agrária e os desafios da evasão no Assentamento Chico Mendes [recurso eletrônico] / André Luiz Bueno da Silva. - 2025.

Orientador: Joelma Cristina dos Santos.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Pós-graduação em Geografia.  
Modo de acesso: Internet.  
DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.457>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Geografia. I. Santos, Joelma Cristina dos, 1979-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



## UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia - Pontal  
 Rua Vinte, 1600, Bloco D, Sala 300 - Bairro Tupã, Uberlândia-MG, CEP 38304-402  
 Telefone: (34) 3271-5305/5306 - www.ppgep.ich.ufu.br - ppgep@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Geografia do Pontal - PPGEP				
Defesa de:	Mestrado Acadêmico				
Data:	29 de abril de 2025	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:25
Matrícula do Discente:	22312GEO005				
Nome do Discente:	André Luiz Bueno Silva				
Título do Trabalho:	A LUTA PELA TERRA EM ITUIUTABA - MG: estudo sobre as Políticas Públicas para a Reforma Agrária e os desafios da evasão no Assentamento Chico Mendes				
Área de concentração:	Produção do espaço e dinâmicas ambientais				
Linha de pesquisa:	Produção do espaço rural e urbano				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Dinâmicas territoriais e produção do espaço				

Reuniu-se através de conferência pela plataforma RNP, Campus Pontal, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Geografia do Pontal assim composta: Prof. Dr. João Cleps Junior / IGESC/UFU – PPGEP, Uberlândia - MG; Prof. Dr. Murilo Didonet de Moraes - UEMG, Ituiutaba - MG e Profa. Dra. Joelma Cristina dos Santos / PPGEP, Ituiutaba - MG - ICHPO, orientadora do candidato.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Profa. Joelma Cristina dos Santos, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimado a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

APROVADO

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Murilo Didonet de Moraes, Usuário Externo**, em 30/04/2025, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Cleps Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/04/2025, às 21:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joelma Cristina dos Santos, Professor(a) do Magistério Superior**, em 02/05/2025, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **6277337** e o código CRC **F64917F1**.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, quero expressar minha profunda gratidão a todas as famílias camponesas do Projeto de Assentamento Chico Mendes, especialmente àquelas que, de forma direta e generosa, contribuíram para os resultados finais desta pesquisa de mestrado. A confiança depositada em mim ao compartilhar dados essenciais para a conclusão deste trabalho foi fundamental para desvendar algumas das contradições que perpassam no Assentamento.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joelma Cristina dos Santos, minha sincera gratidão por sua orientação dedicada e constante. Seus conhecimentos, expertise, paciência e apoio foram indispensáveis para a conclusão desta pesquisa, bem como na minha trajetória acadêmica. Sem suas orientações e incentivo, certamente, esta jornada teria sido muito mais desafiadora.

Ao Prof. Dr. Murilo Didonet de Moraes, meu sincero agradecimento por ter aceitado participar tanto da banca de qualificação do relatório quanto da defesa final desta pesquisa. Sua presença, sugestões de correções e demais contribuições foram de grande valia para o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho.

Ao ilustre Prof. Dr. João Cleps Junior, agradeço por ter aceitado participar como membro da banca da defesa final desta pesquisa de mestrado. Tenho convicção de que suas contribuições, bem como as dos demais membros da banca, serão fundamentais não apenas para o êxito desta etapa, mas também para as próximas fases de minha jornada acadêmica.

Aos amigos, aos colegas do mestrado e a todos que, de forma direta ou indireta, fizeram parte desta jornada acadêmica, expresso meu profundo agradecimento. Em especial, à minha grande e eterna amiga, Andressa Cristina Ferreira de Oliveira, geógrafa, agradeço profundamente por todo o companheirismo. Sou imensamente grato pela produção dos mapas que integram esta dissertação, fruto do seu talento e dedicação.

Ao grande amigo Iru Iakowsky Barbosa, geógrafo e artista de rua, expresso minha sincera gratidão pelo companheirismo ao longo desta jornada. O compartilhamento de ideias, o apoio mútuo e as trocas de experiências foram fundamentais para enfrentar e superar os desafios que marcaram a fase final desta trajetória acadêmica.

À Universidade Federal de Uberlândia - Campus Pontal, meu sincero agradecimento por ter sido o espaço acadêmico que me acolheu e proporcionou as bases necessárias para o

desenvolvimento da minha formação intelectual e profissional. A estrutura, o ambiente de aprendizado e o incentivo à pesquisa foram fundamentais para a concretização de mais essa jornada.

Ao Programa de Pós Graduação em Geografia do Pontal (PPGEP ), minha gratidão por ter me proporcionado uma formação crítica e reflexiva, que me permitiu enxergar o mundo sob diferentes perspectivas e me preparar para os desafios da pesquisa acadêmica. O curso tanto da graduação, quanto do programa de pós graduação em Geografia foram essenciais para minha trajetória, pessoal e profissional, e levarei comigo os ensinamentos e as experiências vividas ao longo desses anos.

Aos professores e professoras do PPGEP, meu profundo agradecimento por todo o conhecimento compartilhado, pelas orientações valiosas e pelo incentivo constante. Cada aula, cada discussão contribuíram significativamente para minha formação, não apenas como pesquisador, mas também como cidadão consciente do seu papel na sociedade. Em especial, deixo um agradecimento sincero ao Prof. Dr. Sérgio Gonçalves, o grande “Serjão”, que foi muito além do papel de professor: foi um amigo, um irmão, alguém presente nos momentos mais difíceis da minha trajetória acadêmica. Sua escuta atenta, seus conselhos, sua inspiração e apoio me deram força para seguir em frente quando pensei em desistir. Sem sua amizade e presença, dificilmente teria chegado até aqui. Registro também meu reconhecimento àqueles que, de forma direta ou indireta, estiveram ao meu lado em etapas decisivas dessa caminhada.

Gostaria também de expressar minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo fomento à minha pesquisa de mestrado. O apoio financeiro e institucional proporcionado foi fundamental para a realização deste trabalho, permitindo que eu me dedicasse integralmente aos estudos e à coleta de dados necessários para a conclusão desta pesquisa.

Por fim, gostaria de ressaltar que este trabalho não seria possível sem o apoio e a colaboração de todos os mencionados. Cada contribuição, seja grande ou pequena, foi fundamental para a concretização desta pesquisa e desta etapa em minha vida. Que esta pesquisa possa refletir o esforço coletivo e servir como uma pequena contribuição para a luta por justiça social e reforma agrária no Brasil.

"A dialética, como lógica viva da ação, não pode aparecer a uma razão contemplativa. (...) No curso da ação, o indivíduo descobre a dialética como transparência racional enquanto ele a faz, e como necessidade absoluta enquanto ela lhe escapa, quer dizer, simplesmente, enquanto os outros a fazem"

Jean-Paul Sartre, Crítica da Razão Dialética.

## RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar as políticas públicas e a reforma agrária no contexto brasileiro, tomando como estudo de caso o Projeto de Assentamento (PA) Chico Mendes, localizado em Ituiutaba (MG) e inserido no contexto da reestruturação agrária e produtiva do município. Diante disso, o objetivo geral consiste em analisar os fatores que influenciam a evasão de lotes no PA Chico Mendes. Para alcançar esse fim, os objetivos específicos incluem (i) analisar a concepção de políticas públicas de reforma agrária voltadas à democratização do acesso à terra, e seus impactos na inclusão social, econômica e produtiva dos beneficiários; (ii) analisar a questão agrária do Brasil contemporâneo, a concentração fundiária e a criação de assentamentos da reforma agrária das últimas três décadas; (iii) Identificar os fatores determinantes que podem levar à evasão de lotes no P.A Chico Mendes. A Premissa inicial traça que o avanço do agronegócio, sobretudo, nos últimos 30 anos - marcado pela expansão da soja, cana-de-açúcar e pecuária na região do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba - intensificou a concentração fundiária e marginalizou pequenos produtores, criando as condições para a formação de assentamentos rurais na região. Apesar de as políticas públicas terem sido formuladas com base em princípios previstos no Estatuto da Terra e na Constituição Federal — como a desapropriação por descumprimento da função social da terra —, a implementação do P.A. Chico Mendes foi prejudicada por falhas de articulação ao longo do ciclo de políticas públicas, sobretudo no monitoramento, na avaliação e no insignificante suporte necessário à subsistência e a produção, comprometendo a consolidação produtiva e a permanência de algumas famílias em seus lotes. Metodologicamente, a pesquisa combina entrevistas semiestruturadas com as famílias campesinas e análise de dados secundários (INCRA, MDA, IBGE, MAPA, NERA, Rede DATALUTA, entre outros). Como resultado, a pesquisa trouxe luz a três contradições centrais: i) - burocracia no acesso a programas como PRONAF e PNAE; ii) - carência de infraestrutura básica (saneamento, transporte, educação e saúde); iii) - paradoxo entre a mercantilização dos lotes e a resistência organizada dos assentados. Contudo, os resultados indicam que, mesmo com limitado apoio estatal, estratégias como a produção leiteira (Grupo do Leite) e a inserção no PNAE para algumas famílias campesinas demonstram o potencial de autonomia produtiva quando há organização coletiva. Contudo, a pesquisa ancora-se em dois eixos teóricos fundamentais, primeiro nas Políticas públicas, que analisa processos de formulação, implementação e impactos sociais, oferecendo instrumentos para compreender as ações governamentais voltadas ao bem-estar das famílias campesinas. Segundo na questão agrária brasileira, que subsidia a análise do processo histórico-geográfico das lutas pela reforma agrária e desenvolvimento rural. Conclui-se que a reforma agrária exige políticas integradas, articulando acesso à terra, infraestrutura, crédito e assistência técnica de forma coordenada.

Palavras - Chave: P.A Chico Mendes; Políticas Públicas; Reforma Agrária; Ituiutaba (MG)

## ABSTRACT

Esta investigación buscó analizar las políticas públicas y la reforma agraria en el contexto brasileño, tomando como caso de estudio el Proyecto de Asentamiento (PA) Chico Mendes, ubicado en Ituiutaba (MG) e insertado en el contexto de la reestructuración agraria y productiva del municipio. Por tanto, el objetivo general es analizar los factores que influyen en la evasión de lotes en el PA Chico Mendes. Para lograr este fin, los objetivos específicos incluyen (i) analizar el diseño de políticas públicas de reforma agraria orientadas a democratizar el acceso a la tierra, y sus impactos en la inclusión social, económica y productiva de los beneficiarios; (ii) analizar la cuestión agraria en el Brasil contemporáneo, la concentración de tierras y la creación de asentamientos de reforma agraria en las últimas tres décadas; (iii) Identificar los factores determinantes que pueden llevar a la evasión de lotes en P.A Chico Mendes. La premisa inicial afirma que el avance del agronegocio, especialmente en los últimos 30 años -marcados por la expansión de la soja, la caña de azúcar y la ganadería en la región del Triángulo Mineiro/Alto Paranaíba- intensificó la concentración de tierras y marginó a los pequeños productores, creando las condiciones para la formación de asentamientos rurales en la región. Aunque las políticas públicas se formularon con base en principios previstos en el Estatuto de la Tierra y en la Constitución Federal —como la expropiación por incumplimiento de la función social de la tierra—, la implementación del P.A. Chico Mendes se vio obstaculizada por fallas en la coordinación a lo largo del ciclo de la política pública, especialmente en el seguimiento, evaluación y los escasos apoyos necesarios para la subsistencia y la producción, comprometiendo la consolidación productiva y la permanencia de algunas familias en sus lotes. Metodológicamente, la investigación combina entrevistas semiestructuradas con familias campesinas y análisis de datos secundarios (INCRA, MDA, IBGE, MAPA, NERA, Red DATALUTA, entre otros). Como resultado, la investigación sacó a la luz tres contradicciones centrales: i) - la burocracia en el acceso a programas como PRONAF y PNAE; ii) - falta de infraestructura básica (saneamiento, transporte, educación y salud); iii) - paradoja entre la comercialización de lotes y la resistencia organizada de los colonos. Sin embargo, los resultados indican que, incluso con limitado apoyo estatal, estrategias como la producción lechera (Grupo Leche) y la inclusión en el PNAE de algunas familias campesinas demuestran el potencial de autonomía productiva cuando hay organización colectiva. Sin embargo, la investigación se ancla en dos ejes teóricos fundamentales, primero en Políticas Públicas, que analiza procesos de formulación, implementación e impactos sociales, ofreciendo instrumentos para comprender las acciones gubernamentales orientadas al bienestar de las familias rurales. En segundo lugar, sobre la cuestión agraria brasileña, que fundamenta el análisis del proceso histórico-geográfico de las luchas por la reforma agraria y el desarrollo rural. Se concluye que la reforma agraria requiere políticas integrales, que articulen de manera coordinada el acceso a la tierra, infraestructura, crédito y asistencia técnica.

Palabras clave: P.A Chico Mendes; Políticas Públicas; Reforma agraria; Ituiutaba (MG)

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Diagrama 1:</b> Ciclo das políticas públicas.....	39
<b>Figura 1:</b> Áreas do Conhecimento que Estudam as Políticas Públicas.....	44
<b>Foto 1:</b> Manifestação na sede do Incra - Belo Horizonte (MG) 1997.....	114
<b>Fotos 2:</b> Estradas de acesso aos lotes do P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG).....	122
<b>Foto 3:</b> Moradias habitacionais pesquisada no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG)-2025....	126
<b>Foto:</b> 4: Produção de biscoito para atender o PNAE-P.A Chico Mendes-Ituiutaba (MG).....	133
<b>Foto 5:</b> Equipamentos para produção de biscoitos - P.A Chico Mendes-Ituiutaba (MG).....	135
<b>Gráfico 1:</b> Número de ocupações durante o governo FHC (1994 - 2002).....	75
<b>Gráfico 2:</b> Número de famílias assentadas durante o governo FHC (1995 - 2002).....	76
<b>Gráfico 3:</b> Número de ocupações: governo Lula (2003 - 2010).....	82
<b>Gráfico 4:</b> Número de famílias assentadas: governo Lula (2003 - 2010).....	83
<b>Gráfico 5:</b> Número de ocupações durante o governo Dilma (2011 - 2016).....	85
<b>Gráfico 6:</b> Assentamentos rurais criados por ano em Minas Gerais - 1990-2020.....	98
<b>Mapa 1:</b> Localização do município de Ituiutaba/Minas Gerais.....	105
<b>Mapa 2:</b> Localização P. A Chico Mendes no município de Ituiutaba-MG.....	113
<b>Quadro 1:</b> Modelos tipologias sobre políticas públicas.....	32
<b>Quadro 2:</b> : Brasil: Políticas Públicas para a Reforma Agrária, ano de criação e finalidade....	52
<b>Quadro 3:</b> Decretos de desapropriação das Fazendas, terra Rica; Vargem Grande e Shalom....	
112	
<b>Tabela 1:</b> Ocupações/assentamentos criados no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (1990 a 2019).....	100
<b>Tabela 2:</b> População urbana, população rural de Ituiutaba entre 1980 a 2022.....	104
<b>Tabela 3:</b> Ocupações e Famílias Mobilizadas por Movimentos Sociais.....	107
<b>Tabela 4:</b> Projetos de Assentamentos criados no município de Ituiutaba 1999 a 2008.....	108
<b>Tabela 5:</b> Idade, escolaridade e estado civil das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG).....	123
<b>Tabela 6:</b> Infraestrutura básica das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba conf(MG)-2025.....	124
<b>Tabela 7:</b> Organização do grupo familiar, assentados pesquisados no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG).....	127
<b>Tabela 8:</b> Histórico das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG) - 2025.....	
128	
<b>Tabela 9:</b> Situação cadastral do lote das famílias pesquisadas - P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG).....	130
<b>Tabela 10:</b> Produção e renda das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG).	
131	

## **LISTA DE SIGLAS**

- CCU - Contrato de Concessão de Uso  
CEP - Comitê de Ética de Pesquisa  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
EMATER-MG - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Minas Gerais  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EUA - Estados Unidos da América  
FETAEMG - Federação dos trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Incra - Instituto Nacional de Colonização Agrária  
MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MG - Minas Gerais  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisa e projetos de Reforma Agrária  
ONG - Organização Não Governamental  
P.A - Projeto de Assentamento  
PAA - Programa de aquisição de Alimentos  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PIN - Plano de Integração do Norte  
PNPB - Programa Nacional de produção e uso do Biodiesel  
PNRA - Plano Nacional de Reforma agrária  
POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de áreas Integradas do Nordeste  
PROÁLCOOL - Programa Nacional do Álcool Combustível  
PRODECER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado  
POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROTERRA - Programa de redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

PT - Partido dos Trabalhadores

SIG - Sistema de Informação Geográfica

STR - sindicato dos Trabalhadores Rurais

TD - Título de Domínio

UDR - União Democrática Ruralista

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

ULTAB - União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas

UNESP - Universidade Estadual Paulista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Políticas públicas: Contexto Histórico e Fundamentos Teóricos.....</b>	<b>23</b>
1.1. Abordagens Conceituais em Políticas Públicas.....	23
1.2. Ciclo das Políticas Públicas.....	28
1.3. Interdisciplinaridade nas Políticas Públicas.....	42
1.4. Políticas públicas no Brasil.....	44
1.5. As políticas públicas no cenário da reforma agrária.....	48
<b>2. A Questão Agrária no Brasil Contemporâneo.....</b>	<b>54</b>
2.1. Concentração Fundiária: Impactos e Desafios no Brasil.....	60
2.2. Espaço Agrário Brasileiro: Um panorama dos Grupos de Interesse.....	62
2.3. A Reforma Agrária Como Determina a Lei.....	66
2.4. Reforma Agrária no Brasil: Governo Fernando Collor (1991-1994).....	70
2.5. Reforma Agrária no Brasil: Governo FHC (1995 - 2002).....	73
2.6. Reforma Agrária no Brasil: Governo Lula (2003 - 2010).....	77
2.7. Reforma Agrária no Brasil: Governo Dilma (2011 - 2016).....	85
2.8. Reforma Agrária no Brasil: Governo Michel Temer (2016 - 2018).....	88
2.9. Reforma Agrária no Brasil: Governo Bolsonaro (2019 - 2022).....	89
<b>3. Evasão e Rotatividade em Assentamentos da Reforma Agrária.....</b>	<b>91</b>
3.1. Experiências de Luta pela Terra no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.....	96
3.2. Criação dos Assentamentos da Reforma Agrária em Ituiutaba MG.....	105
<b>3.3. Caracterização do Projeto de Assentamento Chico Mendes-Ituiutaba (MG).....</b>	<b>112</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>141</b>
REFERÊNCIAS.....	144
ANEXOS (A).....	157

## INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, a discussão acerca do campesinato é permeada por uma pluralidade de abordagens teóricas e interpretações históricas. Diversos estudiosos defendem que o campesinato representa uma categoria socioterritorial singular, definida por modos de existência, dinâmicas produtivas e laços com a terra que o diferenciam de outras estruturas sociais (FERNANDES, 2000; OLIVEIRA, 1991; SANTOS, 2005).

Por outro lado, há autores que contestam a consolidação do campesinato como categoria socioterritorial no contexto brasileiro. Eles argumentam que a formação social e econômica do país - marcada pela colonização, expansão do latifúndio e pela integração subordinada ao mercado global - teria impedido o desenvolvimento de uma classe camponesa autônoma. De modo que as experiências rurais no Brasil estariam mais associadas a formas híbridas de organização, como trabalhadores rurais, posseiros, parceiros e arrendatários, que não se enquadrariam estritamente na noção clássica de campesinato. (MARTINS, 1981); (PRADO Jr, 1942); (IANNI, 1978)

Essa dualidade de interpretações reflete tanto as complexidades da realidade agrária brasileira quanto às distintas abordagens teórico-metodológicas adotadas por nós pesquisadores. Como sintetiza Wanderley (2014, p.30), "A compreensão do campesinato no Brasil segue como objeto de intenso debate e acirradas disputas políticas, envolvendo pesquisadores acadêmicos, formuladores de políticas públicas e os diversos movimentos sociais".

Essa disputa não se limita ao campo teórico, mas se materializa no espaço geográfico, onde as contradições do campesinato se manifestam concretamente. Nesse sentido, a ciência geográfica oferece ferramentas analíticas fundamentais para analisar como essas tensões se territorializam. Nesse sentido, Milton Santos (2021) - Geógrafo brasileiro - propõe que o espaço deve ser compreendido como um conjunto indissociável de objetos geográficos e da sociedade que os preenche, destacando a interação dinâmica entre os elementos materiais e a ação humana, reforçando a ideia de que o espaço geográfico é uma construção contínua.

Em Ituiutaba (MG), as análises sobre as transformações do espaço geográfico, sobretudo, as transformações territoriais do espaço rural do município vêm ganhando

relevância nas pesquisas acadêmicas. Tais pesquisas abordam os processos de criação, produção e reprodução do espaço ituiutabano e região, permitindo não apenas uma reflexão sobre o passado e o presente da cidade, mas também projeções futuras acerca de suas dinâmicas territoriais – sobretudo no meio rural.

Nesse contexto, as famílias camponesas do Projeto de Assentamento Chico Mendes, em Ituiutaba (MG), emergem como um caso emblemático dessas transformações. Por meio de suas práticas cotidianas, elas recriam e ressignificam os espaços naturais e sociais, demonstrando a capacidade de adaptação e resistência no campo brasileiro.

Ademais, o século XX pode ser considerado um período de formação e consolidação do campesinato como classe social no Brasil. Durante esse tempo, os camponeses não apenas reivindicam direitos à terra, mas também se consolidaram como um grupo social coeso. A luta pela terra reflete, portanto, não apenas a necessidade de democratização da terra, via reforma agrária, mas também a demanda por políticas públicas que garantam a permanência dos camponeses nas terras conquistadas.

O acesso à terra e a implementação de políticas públicas são condições essenciais para que os camponeses desenvolvam atividades agrícolas - não apenas para a subsistência ou voltada para o comércio local - mas também para produção em larga escala. No entanto, para garantir a viabilidade econômica dessas atividades, é fundamental que as famílias campesinas, por meio de políticas públicas, tenham apoio técnico, acesso ao crédito rural e infraestrutura básica. Essas ações são fundamentais para promover a permanência dos camponeses em seus lotes, fortalecendo a sustentabilidade do campo.

O abandono dos lotes por parte de uma família assentada não pode ser considerado apenas um fenômeno isolado ou um problema pontual, mas sim um sintoma de falhas em algum estágio do ciclo<sup>1</sup> de políticas públicas. Essas falhas impactam profundamente a realidade das famílias campesinas, afetando diretamente seu modo de vida, sua produção

---

<sup>1</sup> O ciclo de políticas públicas é abordado de forma detalhada no capítulo 1.2 intitulado "Ciclo das Políticas Públicas". Tal seção explora as diferentes fases que compõem as tipologias e os estágios das políticas públicas, ou seja, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, destacando a complexidade e a dinâmica envolvida em cada etapa. Tal análise oferece uma visão abrangente e crítica, permitindo ao leitor compreender não apenas a teoria, mas também os desafios e as nuances presentes na gestão de políticas públicas, sobretudo, para a reforma agrária.

agrícola e consequentemente, sua permanência no campo. Dessa forma, o problema transcende a esfera individual, revelando-se como uma questão estrutural que demanda uma análise das políticas voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária.

Os referenciais teóricos que analisam a dinâmica dos assentamentos rurais destacam que o abandono de lotes pode se manifestar através de diferentes processos, os quais refletem tanto questões estruturais da política agrária quanto estratégias individuais de reprodução social. Dentre as principais modalidades identificadas na literatura especializada (BRUNO e MEDEIROS, 2001; MELLO, 2006), destacam-se três, a saber: (i) arrendamento do lote a terceiros; (ii); venda irregular do lote (iii) devolução formal da posse ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca)

Com o intuito de compreender de maneira mais aprofundada as questões apresentadas, essa pesquisa tem como recorte espacial o Projeto de Assentamento Chico Mendes, situado no município de Ituiutaba (MG). Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa busca analisar as políticas públicas e os fatores que podem influenciar na evasão do lote no Projeto de Assentamento Rural Chico Mendes, situado em Ituiutaba (MG). Para alcançar o resultado proposto no objetivo geral, foram delineados três objetivos específicos - que visam orientar de forma estruturada o desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, os objetivos específicos perpassam por:

- i. Analisar a concepção de políticas públicas de reforma agrária voltadas à democratização do acesso à terra, e seus impactos na inclusão social, econômica e produtiva dos beneficiários;
- ii. Analisar a questão agrária do Brasil contemporâneo, a concentração fundiária e a criação de assentamentos da reforma agrária das últimas três décadas; e
- iii. Identificar os fatores determinantes que podem levar à evasão de lotes no P.A Chico Mendes.

A área do PA Chico Mendes abrange um total de 1.512,7965 hectares, resultante da desapropriação de três fazendas distintas, a saber: (i) - "Fazenda Terra Rica"; (ii) - "Fazenda Vargem Grande"; e, (iii) -"Fazenda Shalom". Essas três propriedades foram declaradas de interesse social para fins de Reforma Agrária em junho de 1999, por meio de três Decretos (BRASIL, 1999a, 1999b, 1999c).

A criação do P.A Chico Mendes teve início na década de 1990, período marcado por um aumento significativo na ocupação de terras no Brasil, sobretudo, no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. As principais atividades produtivas, econômicas do P.A Chico Mendes estão voltadas para a pecuária leiteira e hortaliças.

Nesse contexto, a espacialização e a territorialização do P.A Chico Mendes revelam a atuação de grupos e movimentos sociais que desempenharam um papel fundamental na construção desse território. Tais atores, tanto do campo quanto da cidade, mobilizaram-se em busca de melhores condições de vida e trabalho, utilizando a luta e a resistência como ferramentas para ampliar o acesso à terra e garantir que mais famílias pudessem estabelecer-se e produzir, gerando sustento e fortalecendo a produção agrícola local/regional.

Esta pesquisa fundamenta-se no âmbito da ciência geográfica, com o propósito de contribuir para o aprofundamento teórico e prático dos estudos sobre reforma agrária, movimentos sociais e políticas públicas no contexto rural brasileiro. Tomando como estudo de caso o Projeto de Assentamento Chico Mendes, em Ituiutaba (MG). Ao explorar essas questões, a pesquisa visa não apenas ampliar o debate acadêmico, mas também oferecer subsídios para reflexões e - quiça - ações práticas que possam impactar positivamente as comunidades rurais e suas lutas por direitos à terra e melhores condições de vida.

Ademais, a análise em políticas públicas voltadas para a reforma agrária, pode contribuir para a compreensão dos interesses em jogo, dos grupos de pressão envolvidos e do papel dos diferentes atores e agentes que de forma direta ou indiretamente participam/intervém nos estágios do ciclo de políticas públicas. Uma vez compreendida essa perspectiva, a presente pesquisa representa uma oportunidade para compreender o contexto e a realidade vivenciada pelas famílias campesinas do P.A Chico Mendes.

Além disso, a pesquisa abre a oportunidade de analisar os processos pelos quais o território do P.A Chico Mendes vem sendo (re) criado. Isso significa analisar como as famílias camponesas vêm (re)territorializando o espaço, ou seja, como elas ressignificam e (re)organizam o território a partir de suas práticas produtivas, valores culturais e estratégias de sobrevivência. Tal análise é fundamental para compreender como essas famílias enfrentam e superam as condições adversas impostas pela falta de apoio governamental, pela

precariedade de infraestrutura e pelas dificuldades socioeconômicas.

A manutenção e a rotatividade nos lotes devido à evasão são uma realidade que reflete tanto os desafios estruturais quanto a resiliência das famílias camponesas. Por um lado, a evasão do lote pode ser vista como um indicador das dificuldades enfrentadas, como a insuficiência de políticas públicas de apoio à produção agrícola. Por outro, a capacidade das famílias de se adaptarem e reinventarem nesse contexto revela sua força e criatividade na construção de alternativas para garantir sua subsistência e reprodução social.

Nesse sentido, a pesquisa busca não apenas analisar as dinâmicas socioterritoriais do P.A. Chico Mendes, mas também destacar as estratégias de resistência e adaptação desenvolvidas pelas famílias, contribuindo para um entendimento mais profundo das relações entre território, políticas públicas e vida camponesa.

Contudo, a agricultura camponesa enfrenta uma série de problemas complexos e interligados que afetam o desenvolvimento, a sustentabilidade agrícola, e o estado de bem-estar social das comunidades camponesas. E, para compreender a complexa realidade do campesinato brasileiro, é fundamental analisar os principais desafios que os afligem. (Fernandes, 2000); (Oliveira, 1988, 1996, 2004); (Stedile, 2002); (Fabrini, 2002); (Schneider, 2015).

Um dos problemas iniciais da reforma agrária, sem dúvida, é o acesso à terra, devido à concentração fundiária nas mãos de grandes proprietários ou empresas agroindustriais. Outro problema enfrentado pelo campesinato diz respeito à falta de efetividade e abrangência das políticas públicas voltadas para os camponeses da reforma agrária. (Stedile, 2002)

As premissas apresentadas, são apenas alguns dos motivos que podem estar provocando a evasão das famílias campesinas de seus lotes. Então, para analisar tais problemas e contradições, julgo necessário compreendermos como as políticas públicas voltadas para a reforma agrária são empregues no apoio das famílias campesinas do P.A Chico Mendes. Haja vista, que para uma reforma agrária eficaz e eficiente, não basta apenas a democratização da terra, mas que empreguem políticas públicas que de fato incentivem a produção e a sustentabilidade das famílias campesinas.

Caso contrário, de forma hipotética, podemos considerar que a falta de acesso às políticas públicas pode levar as famílias camponesas a enfrentar pelo menos quatro situações

desafiadoras, a saber: (i) vender sua força de trabalho como trabalhadores rurais assalariados, submetendo-se a condições muitas vezes precárias e a baixos salários; (ii) migrar para áreas urbanas em busca de emprego, o que frequentemente resulta em processos de marginalização e perda de identidade cultural, além de contribuir para o inchaço das periferias das cidades; (iii) arrendar suas terras para o plantio de commodities e/ou outras culturas, o que pode comprometer a sustentabilidade ambiental e a autonomia produtiva dessas famílias, além de subordiná-las a interesses de grandes produtores ou empresas agrícolas; e (iv) abandonar seus lotes, revertendo assim a posse da terra para o Incra, o que representa não apenas a perda de um patrimônio familiar, mas também o fracasso de políticas de reforma agrária e de fixação das famílias no campo.

No que se refere à metodologia aplicada em uma pesquisa científica, Parra Filho e Santos (1998) afirmam que o método científico consiste em um conjunto de procedimentos sistemáticos e organizados, que visam garantir a validade e a confiabilidade dos resultados obtidos. Nessa mesma perspectiva, Sposito (2004, p. 25) destaca que “o método é um conjunto de procedimentos racionais, baseados em regras, que visam atingir um objetivo determinado”. Como geógrafo, utilizei o materialismo histórico-dialético como fundamento teórico-metodológico, pois, acredito que esse método oferece as ferramentas necessárias para analisar e compreender as complexidades inerentes aos objetos de estudo.

No que diz respeito à metodologia para coleta de dados primários, Pádua (2002, p. 52) diz que “A coleta e os registros dos dados pertinentes ao assunto tratado é a fase decisiva da pesquisa científica, a ser realizada com o máximo rigor e empenho do pesquisador”. Na mesma esteira de pensamento, Santos (2002, p. 79) diz que

Coletar dados é juntar as informações necessárias ao desenvolvimento dos raciocínio previstos nos objetivos [...] Na prática, a coleta de dados consistirá em pôr em andamento os procedimentos planejados para os objetivos, obedecendo ao cronograma estabelecido pelo pesquisador

Portanto, a coleta de dados primários desta pesquisa primeiramente passou pela delimitação do campo teórico, fundamentada em fontes bibliográficas como livros, artigos científicos, dissertações e teses que abordam os temas em questão. A revisão bibliográfica cumpriu um duplo papel, além de ter servido como alicerce para a construção do referencial teórico, permitiu identificar lacunas e questões importantes sobre a formulação das hipóteses e dos objetivos da pesquisa. Essa etapa inicial foi crucial para assegurar que a pesquisa se

alinhasse às discussões mais recentes e relevantes sobre a reforma agrária.

No que diz respeito à pesquisa de campo no P.A. Chico Mendes a aplicação dos formulários e demais registros, a mesma foi realizada em dois momentos distintos. No primeiro momento, em outubro de 2024, conduziu-se uma observação na área do P.A. Chico Mendes, com o intuito de apresentar o escopo do projeto e aplicar um formulário piloto com uma família assentada. A escolha desse método teve como finalidade principal testar e aprimorar os instrumentos de coleta de dados, garantindo sua eficácia e adequação antes de avançar para a etapa de aplicação em uma escala maior. Contudo, a pesquisa piloto serviu não apenas como uma fase de preparação, mas também contribuiu para a validação dos métodos adotados, assegurando maior precisão na coleta de dados realizados posteriormente.

No segundo momento da pesquisa foram realizados trabalhos de campo no Projeto de Assentamento (P.A.) Chico Mendes, em Ituiutaba-MG, com o objetivo de quantificar, confrontar e atualizar dados sobre a socio territorialização das famílias assentadas. Essa etapa foi fundamental para garantir a precisão das informações, considerando as possíveis mudanças na dinâmica populacional ao longo do tempo.

Atualmente, 49 famílias residem e produzem no assentamento Chico Mendes. Destas, 5 famílias (representando 10% do total) foram entrevistadas, compondo uma amostra significativa para a análise das condições de infraestrutura, regularização fundiária, vida, trabalho, renda e organização produtiva. Entre os entrevistados, destaca-se a presidente da associação dos assentados - produtora no local há 19 anos - cujos relatos foram fundamentais para esta pesquisa, somando-se à minha experiência prévia, ainda no contexto do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)<sup>2</sup>, quando era graduando em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Os resultados daquele trabalho já indicavam desafios como a evasão de assentados, a pressão do agronegócio canavieiro e a falta de acesso a políticas públicas, aspectos que motivaram a realização desta pesquisa de mestrado, com o objetivo de aprofundar e trazer luz a tais questões.

Contudo, as entrevistas seguiram roteiro e formulários semiestruturados, pensado e

---

<sup>2</sup> Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Formação socioterritorial dos primeiros assentamentos da reforma agrária no município de Ituiutaba-MG: desafios e perspectivas dos assentados”, apresentado ao Curso de Geografia do Instituto de Ciências Humanas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/4114>.

debatido com a orientadora, assim como os demais pontos da pesquisa. As entrevistas ocorreram através da pesquisa de campo, ou seja, de lote em lote das famílias assentadas, para tal, foi feito o contato prévio com todos os que tinham disponibilidade de participar da pesquisa.

As visitas aconteceram nos meses de agosto, setembro, outubro de 2024 e março de 2025, no turno matutino e vespertino. O roteiro de entrevista encontra-se na seção de Anexos, ao final do trabalho. Sobre os registros fotográficos que documentam o processo de territorialização do P.A Chico Mendes uma foto foi cedida de livre e espontânea vontade por uma das famílias entrevistadas. Já os registros fotográficos atuais do assentamento realizados na pesquisa foram coletados e sistematizados após a aplicação do questionário.

A segunda etapa metodológica consiste no levantamento de dados secundários, haja vista que a obtenção e a sistematização desses dados permitem, à luz da ciência geográfica, traçar análises dos resultados obtidos. Para tanto, foi indispensável a consulta em bancos de dados governamentais, universitários (especialmente núcleos de pesquisa) e organizações não governamentais.

Para a coleta de dados em órgãos governamentais, a pesquisa buscou no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e outros. Em centros universitários, buscou-se dados na Rede DATALUTA, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). E, nas Organizações Não Governamentais (ONG), a pesquisa buscou dados na Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), e outros.

Para comprovar a regularidade jurídica do P.A. Chico Mendes e das famílias beneficiárias, a metodologia adotada consistiu na análise dos Decretos de Desapropriação dos imóveis rurais declarados de interesse social para fins de reforma agrária. Esses documentos foram consultados junto ao 2º Cartório de Ofícios de Registros da comarca de Ituiutaba, no estado de Minas Gerais, garantindo, assim, a fundamentação legal do processo.

Para mapear as características geográficas do P.A. Chico Mendes, foi utilizado a ferramenta de Sistema de Informação Geográfica (SIG) que possui código aberto, sendo

amplamente reconhecida e muito utilizada no meio acadêmico por sua eficiência e versatilidade na análise espacial.

A pesquisa está organizada em três seções, cada uma elaborada com o intuito de contribuir de maneira específica e articulada para o alcance do objetivo proposto. O primeiro capítulo, intitulado "Políticas Públicas: Contexto Histórico e Fundamentos Teóricos", tem como foco central analisar o contexto histórico e os conceitos centrais das políticas públicas e suas tipologias e seus estágios, destacando seus objetivos e o público-alvo das políticas agrárias. Neste capítulo, busca-se analisar, também, os principais autores que formularam o pensamento científico em políticas públicas. Contudo, a compreensão desse primeiro capítulo busca - não apenas estabelecer bases teóricas e conceituais acerca das políticas públicas - mas também fornecer subsídios para uma análise crítica de sua efetividade e impacto no P.A Chico Mendes, objeto desta pesquisa.

A segunda seção, intitulada "A Questão Agrária no Brasil Contemporâneo", busca analisar a trajetória histórica da reforma agrária brasileira, marcada desde suas origens pela concentração fundiária. Nesse sentido, a seção avança para analisar as consequências contemporâneas desse legado histórico, demonstrando como o padrão de concentração de terras se mantém e se reinventa na atualidade através do agronegócio. Paralelamente à análise econômica, o capítulo aborda a dimensão social da questão agrária, a saber: (i) - a histórica mobilização por reforma agrária; (ii) - o surgimento e atuação dos movimentos sociais rurais a partir dos anos 1950, e (iii) - a intensa repressão sofrida durante o regime militar (1964-1985)

Essa seção buscou analisar - também - como a estrutura fundiária brasileira continua reproduzindo profundas desigualdades, com a concentração de propriedades nas mãos de poucos grandes produtores. Ademais, a seção estabelece um diálogo entre passado e presente, demonstrando como o modelo agrícola brasileiro, embora economicamente bem-sucedido em termos de exportações, continua gerando contradições sociais que demandam debates sobre políticas públicas, sustentabilidade e justiça social para as famílias campesinas..

Por fim, a segunda seção encerra analisando as transformações na reforma agrária no Brasil a partir de 1990, analisando as políticas e ações dos governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo

deste capítulo é compreender os avanços e retrocessos nas políticas de reforma agrária, enfatizando a concentração fundiária histórica e os desafios enfrentados pelos movimentos sociais, como o MST, na luta pela terra.

A terceira e última seção - objeto motivador desta pesquisa - intitulada Evasão e Rotatividade em Assentamentos da Reforma Agrária, passa por três momentos. No primeiro momento, a pesquisa se dedicou a analisar o fenômeno da evasão no Projeto de Assentamento (P.A.) Chico Mendes, verificando nas políticas públicas as causas e consequências desse processo para as famílias assentadas.

Neste capítulo é analisado como se deu a luta pela terra no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, região marcada por conflitos agrários e pela atuação de movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e outros.

A partir dessa perspectiva, a pesquisa avança ao objetivo central, ou seja, compreender as políticas públicas e os fatores que podem influenciar na evasão do lote no Projeto de Assentamento Rural Chico Mendes, para isso, parte-se de uma contextualização da região, destacando o desenvolvimento de Ituiutaba como polo urbano e agroindustrial no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, cenário que contrasta com as dificuldades enfrentadas pelas famílias assentadas. Nesse contexto, as políticas públicas de reforma agrária emergem como elemento central, pois sua efetivação - ou a falta dela - determina a permanência ou a evasão da família assentada. Compreender esses elementos é, portanto, essencial para analisar os desafios e as contradições enfrentadas pelas famílias campesinas do P.A Chico Mendes.

## **1. Políticas públicas: Contexto Histórico e Fundamentos Teóricos**

Início este capítulo ressaltando a relevância do arcabouço teórico no estudo das políticas públicas. O intuito deste capítulo é apresentar uma compreensão de como são formuladas as ações governamentais direcionadas ao bem-estar social. O embasamento teórico não só guia a formulação e a implementação dessas políticas, mas também fornece instrumentos analíticos fundamentais para avaliar sua eficácia e o impacto gerado na sociedade como um todo. Dessa forma, a teoria serve como um alicerce indispensável para entender, planejar e aprimorar as iniciativas públicas que visam atender às necessidades coletivas e promover o desenvolvimento social..

Ao explorar diferentes modelos e abordagens, é possível identificar as dinâmicas subjacentes à tomada de decisões públicas e promover intervenções mais adequadas e ajustadas às necessidades da sociedade. (ARRETCHE, 2003; FARAH, 2011; FARIA, 2003;( MELO, 1999; PETERS, 1998; SOUZA, 2007).

Dessa forma, visando a compreensão do tema políticas públicas, este capítulo foi dividido em cinco subseções, onde busca-se analisar o surgimento dos estudos em políticas públicas, bem como a evolução das políticas públicas no Brasil. Contudo, este capítulo propõe uma visão ampla das tipologias, do ciclo de formulação e implementação de políticas públicas.

A análise de políticas públicas exige a compreensão de seus diferentes estágios - formação de agenda, formulação, implementação e avaliação - cada um com modelos teóricos que ajudam a explicar como os governos priorizam e executam ações. No caso do Projeto de Assentamento (PA) Chico Mendes - Ituiutaba (MG), a evasão dos assentados pode ser melhor compreendida à luz desses modelos, evidenciando falhas em etapas críticas do ciclo político.

### **1.1. Abordagens Conceituais em Políticas Públicas**

Discutir o conceito de política pública é uma tarefa complexa, principalmente devido às múltiplas definições que lhe são atribuídas. Souza (2006), em seu estudo<sup>3</sup>, faz uma síntese de vários pesquisadores e suas definições de políticas públicas, incluindo as abordagens de LYNNM 1980; MEAD, 1995; PETERS 1986; DYE, 1984).

<sup>3</sup>- SOUZA, C.. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n.16,2006.

Todavia, Souza (2006) além de considerar que Laswell, junto com Henry Simon, Charles Lindblom e David Easton, são considerados fundadores do campo de estudo das políticas públicas, aponta que a definição mais conhecida ainda é a de Harold Laswell (1936) onde o mesmo sugere que as decisões e análises de políticas públicas respondam às seguintes perguntas: (a) - quem ganha o quê? (b) - por que? e (c ) - com que impacto?

Ao considerar as diferentes referências bibliográficas, fica claro que não existe uma definição única e consensual sobre o que é política pública. Dessa forma, uma reflexão sobre o termo “políticas públicas” deve ser direcionada aos interesses coletivos, uma vez que os interesses individuais e particulares não podem ultrapassar esses limites. (Souza, 2006). Além disso, as políticas públicas devem ser uma questão de discussão pública, aberta à sociedade, embora sua formulação e implementação exijam legitimidade dos atores envolvidos (MELOZZO, 2010).

Höfling (2001, apud Ribeiro, 2014) relata que as políticas públicas consistem em ações do Estado outorgadas para atender às demandas sociais. Embora o processo envolva decisões de organismos estatais, agentes ou instituições interessadas, essas políticas não são neutras para os participantes que participam de sua elaboração. Elas são decisões e ações com o respaldo da autoridade pública e ocorrem de maneira dinâmica e interdependente, influenciando-se mutuamente (MELLO-THÉRY, 2011)

Souza (2006, p. 27) complementa essa visão ao afirmar que a formulação das políticas públicas não é exclusividade dos governos, mas envolve também grupos de interesse e movimentos sociais, cuja influência varia conforme o tipo de política e as coalizões que integram o governo. Em uma sociedade marcada por conflitos e interesses de classe, as políticas públicas resultam do jogo de poder mediado por leis, normas e métodos, frutos da interação entre diferentes grupos de pressão (TRAVASSOS, et. al, 2013, p.148).

Contudo, a literatura acadêmica aponta para uma compreensão das políticas públicas como processos complexos, dinâmicos e inter- relacionados. Tal visão norteia que o estudo das políticas públicas deve ir além da análise das decisões isoladas, incorporando também a análise dos processos e contextos em que essas decisões são tomadas, tanto em escala micro, quanto escala macro espacial.

Ademais, é fundamental entender o processo histórico das políticas públicas, pois o método de pesquisa aqui adotado baseia-se no materialismo histórico-dialético e, portanto, a geografia pautada nos métodos científicos precisa investigar a história, porque é nela que se encontram as raízes e os fundamentos importantes para a compreensão das dinâmicas socioespaciais. Portanto, o olhar geográfico na pesquisa permite, então, análises e compreensão mais profunda das transformações socioterritoriais e econômicas que moldam a formulação das políticas públicas no Brasil, sobretudo, no que tange a reforma agrária.

Partindo da perspectiva supracitada, é crucial estabelecer que os fundamentos em políticas públicas têm origens distintas nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa. Nos EUA, as políticas públicas surgiram no meio acadêmico com um foco principal na análise das ações governamentais, frequentemente dissociadas de teorias mais amplas sobre o papel do Estado. Essa tradição tende a priorizar a eficiência e a eficácia das políticas, sem necessariamente conectar essas análises a uma visão crítica ou histórica do Estado e de suas funções. (CAPELLA, 2003; FARIA, 2007; SOUZA, 2003).

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. (Souza, 2007, p. 66-67).

Por outro lado, na Europa, o estudo das políticas públicas está mais estreitamente ligado a teorias sobre o Estado e a sociedade, refletindo uma preocupação maior com as implicações históricas e sociais das decisões políticas. Dessa forma, a ciência social, ao investigar a história das políticas públicas, pode revelar as diferentes motivações e contextos que influenciam sua formulação e implementação, permitindo uma análise mais completa e crítica.

Para Wildavsky (1979), a análise de políticas públicas se caracteriza pelo uso de diversas disciplinas para interpretar as causas e as consequências das ações governamentais, com foco particular no processo de formulação de políticas. Em outras palavras, ele argumenta que essa área de estudo não pode ser delimitada por fronteiras disciplinares rígidas, mas sim por abordagens que sejam adequadas ao contexto histórico e à natureza dos problemas em questão.

Dye (1976) complementa essa visão ao afirmar que a análise de políticas tem como objetivo principal investigar o que os governos fazem, por que fazem, e quais são as consequências dessas ações. Na visão dele, a análise em políticas deve ser uma prática que descreve e explica as causas e os efeitos das ações governamentais, um aspecto que, à primeira vista, pode parecer similar ao objeto da ciência política.

Por outro lado, Ham e Hill (1993) argumentam que, embora a ciência política tradicionalmente se concentre nas instituições e estruturas de governo, a análise em Políticas deve ir além, focando diretamente nas ações e decisões do governo e suas repercussões. É importante destacar que os processos de formulação e os resultados das políticas públicas envolvem múltiplos grupos sociais e se tornam foco de disputas entre diferentes grupos políticos, especialmente quando essas políticas são expressas através do aparato estatal.

A análise de políticas públicas, portanto, abrange uma vasta gama de atividades, todas voltadas para o exame minucioso das causas e consequências das ações governamentais. Uma definição amplamente aceita sugere que essa área de estudo tem como foco principal os problemas enfrentados pelos formuladores de políticas (*policy makers*), buscando auxiliá-los na resolução desses problemas por meio de criatividade, imaginação e habilidade técnica.

Ham e Hill (1993) destacam, também, que o foco em políticas públicas, que deu origem ao campo da análise de política, começou a ganhar força no início dos anos 1960, sendo impulsionado por duas linhas de interesse, saber:

- (a) - As dificuldades enfrentadas pelos formuladores de políticas diante da crescente complexidade dos problemas, o que os levou gradualmente a buscar apoio para criar alternativas e soluções;
- (b) - O crescente interesse de pesquisadores das ciências sociais (ciência política, economia, sociologia), que começaram a se dedicar mais intensamente a questões de políticas públicas, aplicando seus conhecimentos na solução de problemas concretos no setor público.

Esse cenário de desafios foi particularmente evidente nos governos das sociedades industrializadas ocidentais nos anos 60, o que estimulou um maior interesse pela análise de política. Ao mesmo tempo, as dificuldades em lidar com esses problemas atraíram cada vez

mais a atenção de acadêmicos, especialmente das ciências sociais, que procuraram aplicar seus conhecimentos para esclarecê-los.

Com o tempo, a fim de aprofundar os estudos sobre políticas públicas, surgiram programas e cursos universitários, além de novas disciplinas e publicações acadêmicas dedicadas ao tema - como o caso da ciência geográfica - simultaneamente, agências governamentais de países avançados começaram a contratar analistas de política e a implementar novas práticas, como a análise de custo-benefício, o orçamento por programa e a análise de impacto.

Em alguns círculos a análise de política surgiu como um campo de pesquisa, em oposição à administração pública. Contudo, os primeiros cursos dedicados a esse campo - isso nos EUA, na década de 1960 - que se encontravam em análise organizacional e métodos quantitativos, não abordavam adequadamente a questão dos valores, que é central para a análise de política.

Em outros contextos, a análise de política se consolidou por meio de uma diferenciação/exclusão em relação à ciência política, o que resultou em uma mudança de foco da análise institucional para a análise comportamental, concentrando-se nas organizações e nas estruturas governamentais.

Embora as contribuições dos cientistas sociais sejam de longa data, o que é novo é a escala em que essas contribuições começaram a ocorrer a partir dos anos 1970, em um ambiente mais receptivo por parte dos governos. No entanto, esse movimento recente se destacou por oferecer uma nova abordagem e busca superar as limitações dos cursos de ciência política que seguiram o modelo da administração pública ou deram ênfase excessiva a métodos quantitativos e análise organizacional.

De acordo com alguns dos pioneiros no campo das políticas públicas, a orientação para a política é o que diferencia a análise de política da administração pública. Seu caráter normativo, que explicitamente carrega valores, reflete uma preocupação com a aplicação das ideias resultantes da análise para promover um projeto social alternativo. Nesse sentido, a melhoria do processo político, por meio de políticas públicas que promovam a democratização do processo decisório, é considerada um viés normativo.

Além disso, a análise de política também é orientada para a solução de problemas, o que exige e incentiva a interdisciplinaridade. Caracteriza-se, assim, por sua orientação aplicada, relevância social, multidisciplinaridade, integração e foco na resolução de problemas, além de ser tanto descritiva quanto normativa.

Na década de 80 o debate sobre Estado versus mercado - ou seja o capital econômico - a privatização e a percepção da incapacidade do Estado para resolver problemas sociais levaram à adoção de técnicas de gestão desenvolvidas no setor privado. A subestimação das dificuldades relacionadas à implementação de políticas é um traço marcante dessa abordagem administrativa.

Contudo, após a compreensão aprofundada do contexto histórico que molda a gênese das políticas públicas, o próximo subtítulo avança para uma análise detalhada dos processos técnicos envolvidos na formulação das políticas públicas através das tipologias teóricas.

## **1.2. Ciclo das Políticas Públicas**

Esta seção propõe-se a discutir os diversos modelos e tipologias de análise de políticas públicas com os diferentes estágios do ciclo de políticas. Todavia, o objetivo deste subcapítulo não é esgotar a discussão sobre cada um desses modelos, visto que, como vimos no capítulo anterior, há uma vasta e consolidada literatura sobre o assunto, e grande parte dela referenciada na Quadro 1.

A quantidade de modelos de políticas públicas existentes evidencia a complexidade inerente ao estudos, de modo que a diversidade de abordagens teóricas reflete não apenas a pluralidade de perspectivas acadêmicas, mas também a exigência de instrumentos que possam ser adaptados a diferentes realidades e fases do ciclo de políticas públicas.

Essa multiplicidade de modelos responde à compreensão de que o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas é multifacetado, ou seja, possui características variadas, envolvendo dinâmicas políticas, econômicas, sociais e institucionais que variam conforme o caso, o momento histórico, a agenda do governo eleito e os demais grupos de interesse.

Assim - como veremos a seguir - muitos dos modelos foram concebidos com foco em uma ou mais etapas específicas do ciclo de políticas públicas, como a formulação, a tomada de decisão, a implementação ou a avaliação. Entretanto, alguns deles, devido à sua abrangência analítica, têm sido amplamente empregados em múltiplas fases do ciclo, funcionando como ferramentas versáteis para a análise de políticas em diferentes níveis de governo e setores.

Além do conteúdo proposto por Dye (2010), o Quadro 1 integra uma série de tipologias e abordagens desenvolvidas por autores como Lowi (1964), Wilson (1983), Gormley (1986), Bozeman e Pandey (2004), entre outros, ampliando significativamente o escopo analítico. Ao incorporar essas contribuições adicionais, o referido quadro oferece um referencial teórico mais sólido e abrangente, permitindo uma análise comparativa entre diferentes perspectivas do campo de políticas públicas.

A inclusão dessas múltiplas tipologias e modelos é fundamental para enriquecer o trabalho dos pesquisadores e formuladores de políticas públicas, proporcionando uma compilação das principais abordagens. Todavia, vale ressaltar que a complexidade dos desafios que surgem no estudo das políticas públicas requer uma visão detalhada, especialmente quando consideramos que diferentes modelos e tipologias podem se aplicar de maneiras diversas a problemas semelhantes.

Para melhor analisá-lo, a estruturação ocorre da seguinte forma: na primeira coluna, são listados os autores das tipologias, bem como as referências de onde foram extraídas. "Autor" refere-se ao criador original da tipologia ou modelo, enquanto "referência" indica a obra na qual a proposta foi formalizada ou desenvolvida. Muitas vezes, o modelo foi apresentado e defendido por outros autores, o que reflete a natureza colaborativa e evolutiva do campo de políticas públicas, no qual as ideias são frequentemente revisadas e adaptadas para novos contextos.

As principais referências presentes incluem aquelas registradas por Dye (2010), mas também se estendem a autores de grande relevância no campo das ciências sociais e políticas. Na segunda coluna, são identificadas as tipologias em si. Quando uma tipologia não pôde ser claramente nomeada, optou-se neste trabalho por atribuir o nome dos autores mais associados

a ela. O intuito da escolha desse método visa facilitar o entendimento dos modelos e reforçar sua aplicação.

A terceira coluna destaca a relação entre os modelos e os estágios do ciclo de políticas públicas. Essa relação é crucial, pois permite que os pesquisadores reconheçam em quais etapas cada modelo tem maior aplicabilidade ou relevância. Por exemplo, certos modelos podem ser mais úteis na fase de formulação de políticas, enquanto outros podem se aplicar melhor na fase de implementação ou avaliação. Esse reconhecimento ajuda a evitar a aplicação indiscriminada de um modelo em contextos para os quais ele pode não ser adequado.

Por fim, a última coluna resume o foco de cada tipologia, oferecendo uma visão clara e objetiva de sua utilidade prática. A proposta dessa coluna visa facilitar a compreensão rápida do objetivo principal de cada abordagem, seja ele a análise de poder, a gestão de recursos, a influência de grupos de interesse ou a eficácia das políticas em diferentes contextos. Dessa forma, a organização do conhecimento acumulado sobre os modelos de análise de políticas públicas promove uma visão estratégica e orientada à ação, essencial para a prática eficaz de políticas.

O Quadro 1, portanto, apresenta uma síntese de diferentes modelos e tipologias de políticas públicas organizados por autor referente ao estágio da política e questões abordadas. A compreensão desses modelos é fundamental para analisar como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas no contexto governamental e social. Desse modo, conforme a tabela apresenta, o estágio de formação de agenda destacam-se os trabalhos de Baumgartner e Jones, (1993) com o modelo do equilíbrio interrompido que analisa a estabilidade e mudança na agenda política e Kingdon, (1984) com os fluxos múltiplos que aborda como os problemas ganham atenção do governo. Esses modelos ajudam a entender por que certos temas emergem, enquanto outros permanecem negligenciados.

No estágio de formulação, diversos modelos são apresentados como as coalizões de defesa de Sabatier (1988) que enfatizam o papel dos grupos de interesse e a teoria da elite de Dye (2010) destaca a influência de grupos poderosos na tomada de decisões. O modelo Garbage Can (lata do lixo) de Cohen March e Olsen (1972) ilustra como soluções podem ser buscadas para problemas não claramente definidos, enquanto a sondagem mista de Etzioni (1967), combina abordagens racionalistas e incrementais para a formulação de políticas.

Desse modo, esses modelos revelam a complexidade e a diversidade de fatores que influenciam a criação de políticas públicas.

**Quadro 1 - Tipologias/Estágios em Políticas Públicas**

Autor/Referência ®	Modelo ou Tipologia (A)	Estágio da Política	Questões a Serem Resolvidas e Principais Atores
Baumgartner e Jones (1993)	Punctuated Equilibrium (equilíbrio interrompido)	Formação de Agenda	Estabilidade e mudança de agenda.
Kingdon (1984)	Fluxos Múltiplos	Formação de Agenda	Atenção do governo aos problemas.
Sabatier (1988)	Advocacy Coalitions (coalizões de defesa)	Formulação	Grupos de interesse.
Souza (2007)	Arenas Sociais	Formulação	Grupos de interesse.
Dye (2010)	Teoria da Elite	Formulação	Poder da elite.
Dye (2010)	Teoria dos Grupos	Formulação	Grupos de interesse.
Cohen, March e Olsen (1972)	Garbage Can (lata do lixo)	Formulação	Soluções procuram por problemas.
Etzioni (1967)	Mixed Scanning (sondagem mista)	Formulação	Combinação de abordagens racionalista e incrementalista.
Buchanan e Tullock (1962)	Opção Pública	Formulação	Grupos de interesse.
Dye (2010)	Teoria de Jogos	Formulação	Jogo racional.
Bozeman e Pandey (2004)	Tipologia de Bozeman e Pandey	Formulação	Conflito entre conteúdo técnico e político.
Lindblom (1959)	Incremental	Formulação e Implementação	Poucas propostas.
Borzel (1998)	Rede de Políticas Públicas	Formulação e Implementação	Relações não-hierárquicas.
Dye (2010)	Institucional	Formulação e Implementação	Instituições governamentais.
Easton (1965)	Sistêmico	Formulação e Implementação	Interações complexas.
Gormley (1986)	Tipologia de Gormley	Formulação e Implementação	Nível de saliência e de complexidade
Gustafsson (1983)	Tipologia de Gustafsson	Formulação e Implementação	Conhecimento e intenção do policymaker.
Simon (1955)	Racional	Formulação e Avaliação	Avaliação de propostas.
Wilson (1983)	Tipologia de Wilson	Tipologia de Wilson	Custos e benefícios na sociedade.
Lowi (1964)	Tipologia de Lowi	Tipologia de Lowi	Impacto na sociedade.
Lasswell (1956)	Ciclo das Políticas	Ciclo das Políticas	Tomada de decisão e política pública como processo contínuo.

**Fonte:** Souza (2003)  
**Org.** Bueno (2024)

O Quadro 1 também inclui, modelos que abrangem tanto a formulação quanto a implementação como o incremental de Lindblom (1959) que sugere mudanças graduais e as

redes de políticas públicas de Borzel (1998) que destacam relações não hierárquicas entre atores. Por fim, a tabela apresenta modelos como o racional de Simon (1955) que se concentra na avaliação de propostas e tipologias como a de Wilson (1983) e Lowi (1964) que analisam os custos e benefícios das políticas na sociedade. O ciclo das políticas de Lasswell (1956) reforça a ideia de que a política pública é um processo contínuo envolvendo tomada de decisão e ajustes constantes.

Autores como Dye (2010), Souza (2007), Secchi (2013) e Perl (2013) destacam uma ampla gama de modelos e tipologias que podem ser aplicados na formulação e análise de políticas públicas. Esses modelos variam em suas abordagens e complexidade, e serão apresentados de forma sintética, destacando suas principais características e contribuições.

A tipologia proposta por Lowi (1964) por exemplo, classifica as políticas públicas em quatro tipos, a saber: (i) - distributivas, (ii) - regulatórias, (iii) - redistributivas, e, (iv) - constitutivas. Essas categorias, de forma bem objetiva, oferecem uma visão inicial de como as políticas públicas podem ser analisadas com base em suas funções e impactos.

Outro modelo significativo é o de Wilson (1983), que propõe uma abordagem baseada na distribuição de custos e benefícios das políticas dentro da sociedade, permitindo uma análise mais detalhada dos interesses envolvidos e das possíveis resistências ou apoios a diferentes políticas.

Gormley (1986), por sua vez, desenvolveu uma tipologia que enfatiza a atenção pública e a complexidade envolvida na formulação e implementação das políticas. Seu modelo é particularmente útil para entender como a visibilidade e a dificuldade técnica das políticas podem influenciar seu sucesso ou fracasso.

A proposta de Gustafsson (1983), se baseia no conhecimento e na intenção dos responsáveis pelas políticas, destacando a importância da expertise técnica e das motivações políticas na formulação de políticas eficazes. Bozeman e Pandey introduzem uma abordagem que foca na análise das políticas a partir de seu conteúdo técnico e político, com ênfase na geração de conflitos, um aspecto crucial para entender as dinâmicas políticas e institucionais que moldam as políticas públicas.

Outro modelo relevante é o da "*garbage can*" (lata de lixo), que argumenta que, em um ambiente caracterizado por muitos problemas e poucas soluções claras, as soluções acabam "procurando" por problemas que possam resolver. Esse modelo destaca a natureza caótica e frequentemente imprevisível do processo de formulação de políticas, especialmente em contextos complexos e dinâmicos.

A teoria da coalizão de defesa sugere que grupos de atores, unidos por crenças e valores comuns, se organizam para influenciar o processo de formulação de políticas públicas. Este modelo é útil para analisar como diferentes grupos de interesse competem e colaboram no espaço político, moldando o conteúdo das políticas através de processos de negociação e conflito.

O modelo de arenas sociais, por outro lado, interpreta as políticas públicas como resultado de iniciativas de empreendedores políticos, indivíduos ou grupos que identificam problemas sociais e buscam promover soluções específicas. Esse modelo destaca a importância do papel dos líderes e da agenda-setting na política pública.

De origem biológica, o modelo de equilíbrio interrompido caracteriza-se por longos períodos de estabilidade, seguidos por momentos de mudança abrupta e significativa. Este modelo é particularmente útil para explicar mudanças políticas que ocorrem em resposta a crises ou a uma acumulação de pressões sociais e políticas.

Além desses, Dias (2012, p. 47-48) menciona outros modelos importantes para a análise da formulação de políticas públicas. O modelo de decisão racional absoluta, por exemplo, pressupõe que os responsáveis pelas políticas agem de forma totalmente racional, com acesso a informações perfeitas, promovendo a alocação eficiente de recursos. No entanto, o modelo de racionalidade limitada, desenvolvido por Simon, reconhece as limitações cognitivas e informacionais dos decisores, sugerindo que eles buscam soluções satisfatórias, em vez de ótimas.

O modelo de anarquia organizada, por outro lado, destaca a ambiguidade e a limitação da informação disponível, sugerindo que as decisões políticas são frequentemente resultado de processos desorganizados e imprevisíveis, onde múltiplos atores com objetivos distintos interagem de maneira caótica. No modelo de escolha pública, as políticas são vistas como

produtos de um ambiente concorrencial, onde as decisões são tomadas com base nos retornos esperados pelos participantes do processo político, frequentemente associados a benefícios individuais ou de grupos específicos.

A análise de redes de políticas públicas também merece destaque. O debate sobre a formação de redes não é novo, com referências ao termo em estudos da primeira metade do século XIX.. Recentemente, o paradigma das redes tem sido evocado para explicar diversos fenômenos sociais, como evidenciado na obra organizada por Duarte et al. (2008), que inclui o trabalho de Tanja Börzel sobre redes de políticas públicas.

Borzel (2008, p. 220) define uma rede de políticas como um conjunto de relacionamentos estáveis, de caráter não hierárquico e interdependente, ligando diversos atores que compartilham interesses e recursos, tomando a cooperação como o melhor meio para alcançar objetivos comuns.

A ação dos profissionais que trabalham com políticas no nível micro e macro espacial mostra a importância de conectar os processos na análise de políticas para a reforma agrária. Assim, como os profissionais que implementam políticas no nível local, os movimentos sociais desempenham um papel crucial para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a reforma agrária.

Tais movimentos, como o MST, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), Confederação Nacional dos Trabalhadores rurais Agricultores e agricultoras Familiares (Contag), e, Comissão Pastoral da Terra - CPT, entre outro que atuam diretamente nas áreas rurais, mostram a importância de integrar os processos macro (as políticas e decisões feitas em nível nacional, como leis e programas governamentais de reforma agrária) e micro (a implementação prática dessas políticas em assentamentos e comunidades rurais).

Todavia, a ação dos movimentos sociais revela que, para que a reforma agrária seja eficaz, é fundamental considerar as necessidades e demandas das comunidades camponesas, ajustando as políticas às realidades específicas do campo. Essa conexão entre os níveis macro e micro é essencial para entender como as políticas de reforma agrária funcionam na prática e como podem ser aprimoradas.

Inicialmente, o arcabouço teórico formulado por Ball e Bowe (1992) buscou descrever o processo político usando a ideia de um ciclo contínuo composto por três aspectos principais, a saber: (i) - a política proposta; (ii) - a política real, e (iii) - a política em prática.

Desse modo, a "política proposta" refere-se à política oficial, ou seja, a política que envolve as intenções do governo, dos movimentos sociais, das escolas, das autoridades locais e de outras entidades e instituições. (Ball e Bowe, 1992)

Já, a "política real" refere-se aos textos e leis que dão forma à política proposta, servindo como base para sua aplicação. Isto é, a chamada política real refere-se aos documentos formais, como textos legais, decretos, regulamentos e leis, que concretizam a "política proposta" - ou seja, as intenções e diretrizes inicialmente concebidas pelos formuladores de políticas. Mas a grosso modo de explicação, isso quer dizer que a "política real" é a formalização das intenções políticas em documentos oficiais que possibilitam sua execução no mundo real. (Ball e Bowe, 1992)

Enquanto a política "prática" refere-se à fase em que as políticas previamente formuladas e formalizadas, essa etapa envolve as ações e decisões dos profissionais que estão diretamente envolvidos na aplicação de tais políticas, como funcionários públicos, gestores, professores, assistentes sociais, acadêmicos, movimentos sociais, entre outros. (Ball e Bowe, 1992). A política em prática é, portanto, o momento em que a política deixa de ser apenas um conjunto de intenções ou documentos e começa a impactar a realidade, influenciando a vida das pessoas e as operações das instituições. (Ball e Bowe, 1992)

Nessa fase, podem surgir desafios e adaptações, pois a implementação nem sempre ocorre exatamente como planejado. A política em prática também pode revelar discrepâncias entre a política idealizada e a realidade, além de destacar a importância da interpretação e ação dos profissionais que estão na linha de frente. Eles podem adaptar, modificar ou reinterpretar as políticas de acordo com as condições e necessidades locais, influenciando diretamente os resultados e a eficácia das políticas públicas.

No entanto, Ball e Bowe (1992) logo perceberam que essa primeira formulação era rígida demais. Eles queriam refletir a variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político, e os três aspectos iniciais não capturavam bem essa complexidade. Em seu

livro *Reforming Education and Changing Schools*<sup>4</sup> (1992), eles propuseram uma versão mais refinada do ciclo de políticas, rejeitando a separação entre formulação e implementação das políticas.

Os autores defendem que a análise de políticas públicas deve focar na criação do discurso político e na interpretação ativa dos profissionais que relacionam esses discursos com a prática. Isso inclui reconhecer processos de resistência, adaptação e conformismo nos diferentes contextos de prática, bem como os conflitos e diferenças que surgem entre esses discursos.

A partir dessa compreensão, observando o ciclo que rege a tecnicidade das políticas públicas a demanda surge, primeiramente, da sociedade e, uma vez identificada, é incluída na agenda política da administração pública. Nessa fase, são decididos quais temas serão abordados pela política pública.

A partir daí, inicia-se uma análise para a sua formulação onde são consideradas alternativas de ação e possíveis soluções e consequências para a tomada de decisão. Uma vez escolhida a melhor alternativa, considerando o melhor custo-benefício, inicie o planejamento de sua execução considerando todas as ações possíveis para sua implementação.

Durante a fase de implementação em que os agentes envolvidos atuam de forma coordenada para a efetivação da Política Pública, é importante fazer o monitoramento dos processos e resultados, mesmo nas etapas preliminares, para que sejam feitos os ajustes necessários. Ao final, realiza-se uma avaliação da execução da política pública, para que os resultados possam subsidiar as decisões dos gestores e também para que sejam apresentados à sociedade como prestação de contas.

Todavia, o ciclo de políticas públicas é uma abordagem que apresenta várias qualidades destacadas por diversos autores. As fraquezas dessa abordagem foram apontadas por Dias (2012) com base nos estudos de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), que a consideram uma abordagem de manual, sendo elas:

- (a) os diferentes 'estágios' não são conectados por um componente causal;
- (b) não fornece uma base clara para testes empíricos;

---

<sup>4</sup> Tradução do Inglês: Reformando a educação e mudando as escolas (1992)

- (c) a sucessão dos 'estágios' não descreve com precisão o processo;
- (d) o enfoque legalista e de cima para baixo faz com que outros fatores descritivos e explicativos importantes sejam negligenciados;
- (e) o ciclo de políticas é inadequadamente utilizado como unidade temporal de análise, quando o foco deveria ser em ciclos múltiplos e interativos que envolvem vários níveis de governo;
- (f) há uma falha na integração da análise política com o aprendizado orientado por políticas. (Jenkins-Smith, 1993, p.44).

Contudo, embora essas fraquezas sejam reconhecidas, o ciclo de políticas públicas ainda se mostra uma ferramenta analítica valiosa, pois torna a discussão sobre o tema mais clara e didática. As críticas sugerem que as fases do ciclo não devem ser vistas como etapas rígidas e sequenciais, pelo contrário, as sequências podem variar e as fases podem se misturar.

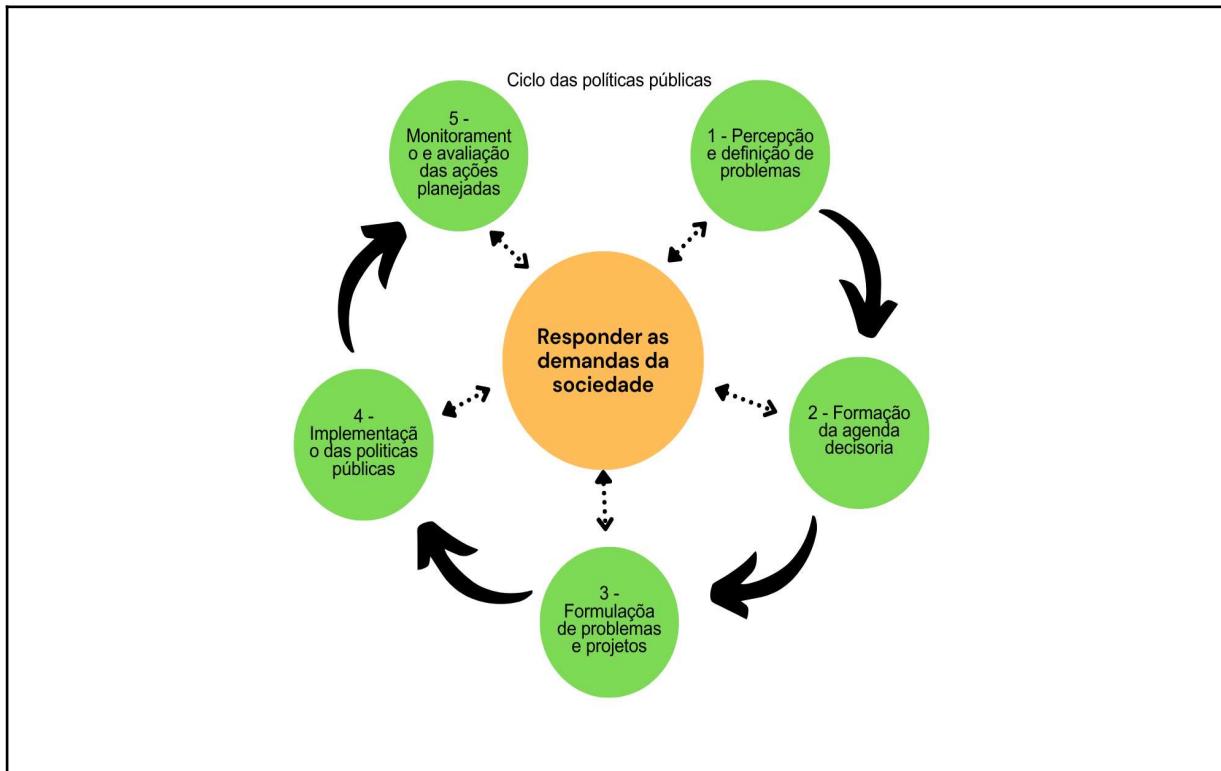
Assim, mais importante do que a ordem apresentada pelo ciclo é compreender que a política pública é composta por estágios com características específicas. O arcabouço teórico em políticas públicas demonstra que há diferentes maneiras de conceber esses estágios. Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que o precursor dessa abordagem foi Harold Lasswell (1971), que dividiu o processo de política pública em sete estágios: (i) informação, (ii) promoção, (iii) prescrição, (iv) invocação, (v) aplicação, (vi) término e (vii) avaliação.

No entanto, para esta pesquisa, optou-se por reconhecer cinco fases: (i) percepção e definição de problemas, (ii) formação da agenda decisória, (iii) formulação de programas e projetos, (iv) implementação das políticas delineadas e (v) monitoramento e avaliação das ações planejadas.

O Diagrama 1 abaixo organiza visualmente os estágios do ciclo de políticas públicas. No entanto, esta representação gráfica serve - apenas - como um guia para compreender como as políticas se desenvolvem, mas é fundamental fazer três observações importantes, a primeira é em relação a sequência, pois a execução dos estágios não é rígida, embora o diagrama mostre as fases em uma ordem lógica, na prática esses estágios muitas vezes se sobrepõem, repetem, ocorrem em paralelo ou nem mesmo é executado.

As políticas públicas na prática são mais complexas que qualquer modelo. Fatores como crises, mudanças de governo ou pressões sociais podem alterar completamente o percurso esperado. Portanto, o diagrama deve ser usado como um mapa orientador, lembrando sempre que a realidade das políticas públicas é mais rica e menos previsível do que qualquer representação gráfica.

**Diagrama 1 - Ciclo das políticas públicas**



**Fonte:** Secchi (2013)  
**Elaboração:** Bueno (2024)

O ciclo das políticas públicas é um processo contínuo e estruturado, fundamental para orientar a intervenção estatal em questões socioeconômicas complexas, como a reforma agrária. As cinco etapas essenciais desse ciclo, enfatizam sua aplicação na redistribuição de terras e no desenvolvimento rural. A primeira fase, Percepção e Definição de Problemas, corresponde ao momento inicial em que demandas sociais e econômicas são reconhecidas como desafios que requerem ação governamental. No caso da reforma agrária, problemas como concentração fundiária, conflitos no campo e baixa produtividade agrícola podem e são identificados por meio das mobilizações sociais de luta pela terra, análises técnicas do Incra, estudos acadêmicos, entre outros.

Na sequência, a “Formação da Agenda Decisória” define quais questões serão priorizadas pelo governo. Como nem todas as demandas podem ser atendidas simultaneamente, fatores como mobilização social, viabilidade política e disponibilidade de recursos influenciam essa seleção. No contexto da reforma agrária, desapropriação de terras que não cumprem a função social, crises de pobreza rural ou o engajamento de lideranças políticas alinhadas à justiça social podem contribuir para que a pauta ganhe maior relevância na agenda pública.

A etapa de “Formulação de Programas e Projetos” envolve a criação de estratégias e mecanismos para enfrentar os problemas identificados. No caso da reforma agrária, essa fase pode abranger políticas de desapropriação de terras, programas de financiamento rural (como o Pronaf) e iniciativas de assistência técnica. A formulação eficaz deve considerar restrições jurídicas e orçamentárias e vontade governamental.

A Implementação das Políticas corresponde à operacionalização das diretrizes definidas. Isso requer articulação entre diferentes níveis governamentais Incra, e as três esferas federais, alocação de recursos e participação dos beneficiários (assentados, cooperativas). A construção de infraestrutura nos assentamentos ilustra os desafios dessa fase - que como veremos - frequentemente marcada por dificuldades burocráticas e restrições financeiras.

Na última etapa, Monitoramento e Avaliação, são assegurados o acompanhamento dos resultados e a adaptação das políticas públicas. Indicadores como renda dos assentados, acesso a serviços básicos e sustentabilidade ambiental são utilizados para mensurar o impacto da reforma agrária. Quando necessário, os dados coletados subsidiam ajustes, como o aprimoramento de programas de capacitação ou a realocação de investimentos.

De todo modo, entre os diversos problemas socioeconômicos enfrentados pela sociedade, alguns são percebidos como prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. Esta é a questão central da etapa de definição de problemas, que é influenciada tanto por critérios técnicos, como a construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, quanto por circunstâncias decorrentes de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais, etc.).

Além disso, as políticas públicas em curso podem também ser uma fonte para a definição de problemas, a partir das falhas ou ajustes necessários para aprimorar programas ou projetos. Muitos problemas existentes não chegam à agenda decisória, devido aos recursos públicos limitados para viabilizar soluções.

Secchi (2013), com base no trabalho de Sjöblom (1984), discute algumas especificidades relacionadas à conformação de um problema público. O primeiro ponto destacado é a percepção do problema público, que tem um caráter intersubjetivo marcado pela percepção dos atores mais relevantes. A definição ou delimitação do problema é o segundo ponto, que envolve estabelecer quais são os elementos constituintes da questão a ser resolvida. E, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa reconhecer uma solução viável para o problema em perspectiva.

A segunda etapa do ciclo é a formação da agenda decisória. Esta pode ser entendida como um conjunto de problemas considerados relevantes pelos atores envolvidos com a política. Segundo Secchi (2013, p.46), a agenda pode se concretizar em um programa de governo, um planejamento orçamentário ou até um estatuto partidário. Ele apresenta três tipos de agendas, a saber:

- (1) agenda política (ou sistêmica);
- (2) agenda formal (ou institucional); e
- (3) agenda da mídia.

A agenda política é caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política considera merecedores de intervenção pública. Secchi (2013). A agenda formal é composta por problemas que o governo já decidiu enfrentar. Quanto à agenda da mídia, esta se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, que muitas vezes têm o poder de influenciar fortemente as outras agendas. Secchi (2013)

Secchi também identifica três condições para que um problema entre na agenda política: (i) atenção (os atores devem considerar necessária uma intervenção na situação apresentada); (ii) resolutividade (às ações devem ser consideradas necessárias e viáveis); (iii) competência (o problema deve envolver responsabilidades públicas).

Viana (1996, p.7-8) identifica no trabalho de Kingdon (1984) outra proposta de categorização da agenda, com três tipos: (i) - sistêmica ou não governamental, (ii) - governamental, e (iii) - decisão. Na primeira, estão os assuntos que há anos preocupam a sociedade, mas que não merecem atenção do governo. Na segunda, os assuntos são foco de preocupação governamental; e, na terceira, está a lista dos problemas a serem decididos. A transição de um assunto da agenda sistêmica para a governamental pode ocorrer devido a eventos dramáticos ou crises, influência de indicadores ou acúmulo de experiências. Viana (1996)

Sujeitos visíveis e invisíveis operam na formação da agenda decisória, que é composta pelos problemas prioritários que exigem políticas como soluções. São considerados sujeitos visíveis, a saber: a mídia, os partidos políticos, os grupos de pressão e outros. Esses atores têm o poder de definir as prioridades da agenda decisória.

Destacam-se nesse grupo as coalizões de defesa, que, com base em crenças e valores compartilhados entre seus membros, concentram esforços para incluir determinadas questões na agenda. Por outro lado, os atores invisíveis, como acadêmicos e burocratas, estão mais envolvidos na criação de alternativas técnicas para as questões escolhidas pelo grupo anterior. Enquanto os atores visíveis influenciam mais os invisíveis, estes últimos trabalham mais na especificação de alternativas.

Definidos os problemas que serão contemplados com soluções por meio de ações públicas, passa-se à formulação dos programas e projetos que orientarão a execução das atividades. Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos sobre os beneficiários e os recursos envolvidos. Em casos de problemas com pouca informação ou alto grau de conflito, a formulação pode ser mais genérica, deixando para a etapa de implementação a definição mais precisa sobre certos aspectos da política.

Viana (1996, p.13) sugere que a fase de formulação seja dividida em três subfases. Na primeira, uma massa de dados é transformada em informações relevantes. Na fase seguinte, valores e princípios se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre a ação. E, na última, o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas.

Já Secchi (2013) prefere separar a fase de formulação de programas em dois estágios: (a) formulação de alternativas e (b) tomada de decisão. Quanto à primeira etapa, Secchi (2013, p.48-55) diz que “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

Contudo, e por fim, no que se refere à tomada de decisão, Secchi (2013, p.51-55) reconhece três modelos: o de racionalidade (absoluta e limitada), o incremental (que será tratado a seguir) e o de fluxos múltiplos (derivado do “lata do lixo”). No modelo de racionalidade absoluta, a decisão é vista como fruto de uma atividade puramente racional, enquanto no modelo de racionalidade limitada são reconhecidas as limitações cognitivas e informativas dos agentes decisores. No modelo de fluxos múltiplos, a política pública é considerada dependente da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Essa abordagem admite a existência de janelas de oportunidade, que facilitam a introdução de soluções em condições políticas propícias.

### **1.3. Interdisciplinaridade nas Políticas Públicas**

A política pública tem sido um tema amplamente debatido nas pesquisas acadêmicas, transcendendo o campo exclusivo da Ciência Política. Todavia, a análise das políticas públicas, embora frequentemente associada a essa área, abrange uma diversidade de campos do conhecimento, como a Sociologia, a Economia, o Direito, a Administração Pública, Geografia, entre outros.

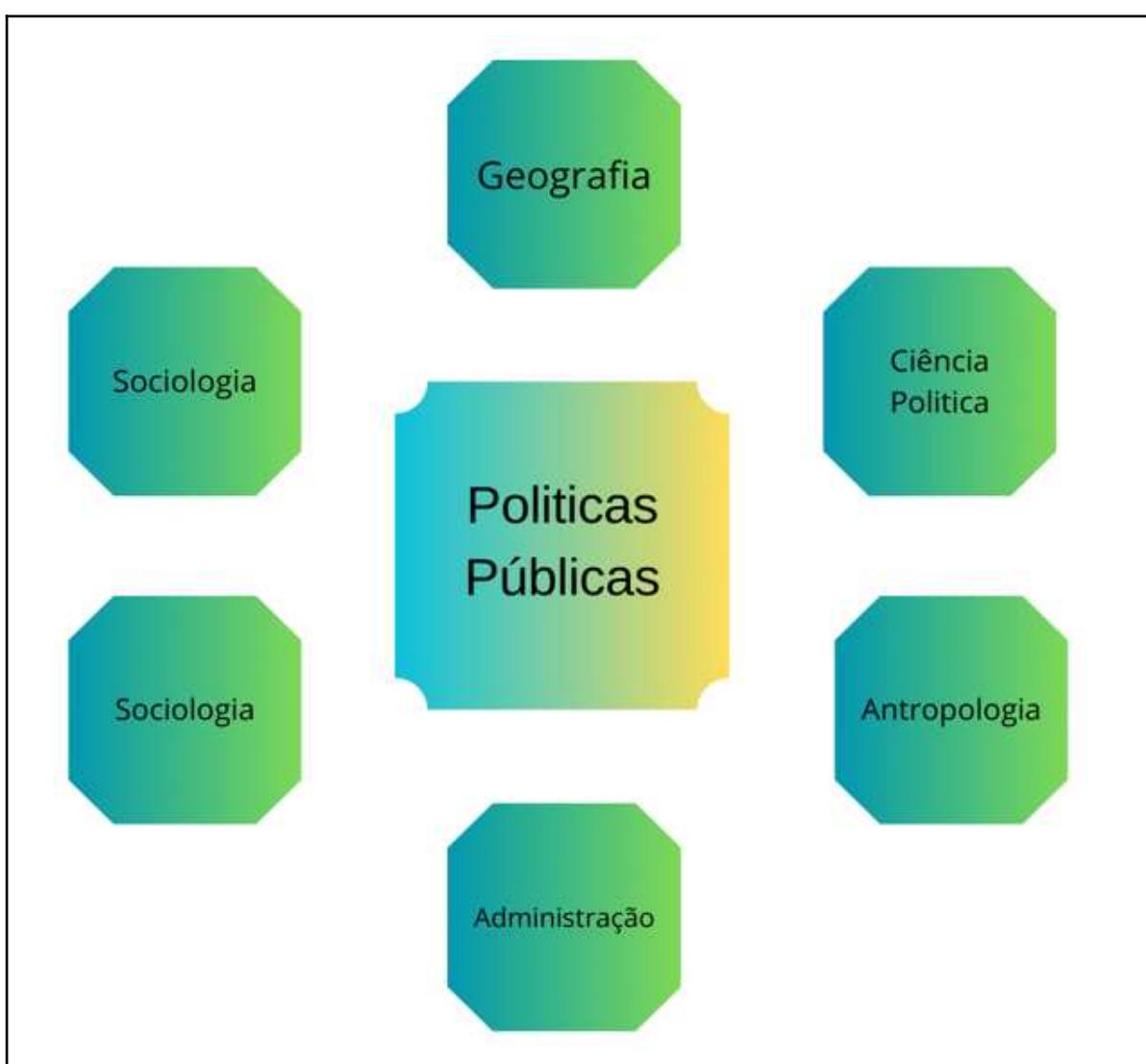
Cada uma dessas disciplinas traz suas próprias abordagens teóricas e metodológicas, enriquecendo a compreensão das políticas públicas a partir de diferentes ângulos e níveis de análise, conforme ilustrado, abaixo, na figura 1. Assim, a interdisciplinaridade na análise das políticas públicas se reflete na diversidade de abordagens que moldam este campo de estudo, permitindo uma visão mais holística e abrangente dos processos de formulação, execução e avaliação de políticas.

Esse caráter pluralista não só amplia as possibilidades de investigação, mas também promove a integração de diferentes metodologias e conceitos, adaptando-se às complexidades e dinâmicas dos contextos sociais, políticos e econômicos onde as políticas são formuladas e implementadas.

Então, na Ciência Política e na Sociologia, a ênfase recai sobre a política como o resultado das interações entre diversos grupos, segmentos e classes sociais. No campo da Sociologia, as políticas públicas são importantes para analisar as relações entre o Estado e a sociedade (Cortês e Lima, 2012).

Já na administração, os estudos tendem a se concentrar no aparelho estatal e na criação de estruturas normativas, em conformidade com os contextos históricos (Melazzo, 2010).

**Figura 1 - Áreas do Conhecimento que Estudam as Políticas Públicas**



**Fonte:** Souza (2006)  
**Elaboração:** Bueno (2024)

Na economia, por sua vez, a abordagem sobre a política pública é vista como um "plano de escolhas racionais", onde os agentes tomam decisões sobre recursos - sejam eles

econômicos, financeiros ou de outra natureza - buscando entender os rumores de ação adotadas ( Melazzo, 2010, p. 10). Já na administração pública, o foco da discussão econômica recai sobre os resultados que podem ser realizados pela organização governamental (Melazzo, 2010).

No campo da Geografia, a análise das políticas públicas se preocupa com a explicação de quais políticas foram projetadas, quais conflitos emergem, qual a trajetória seguida e o papel dos atores — indivíduos ou coletivos — no processo decisório, assim como os impactos sobre aqueles que serão afetados pelas políticas (Rodrigues, 2014, p. 154).

O geógrafo tem como foco principal a dimensão espacial, socioespacial e socioterritorial das políticas públicas, investigando a distribuição territorial dos programas, planos e projetos, as desigualdades resultantes da formulação e implementação dessas políticas no Brasil, além de sua relação entre os diferentes níveis de governo, como o federal e o municipal (Serpa, 2011).

Assim, a Geografia consolida um campo relevante para a análise das políticas públicas, principalmente no que tange à distribuição espacial e às desigualdades geradas pelas decisões políticas. Segundo Serpa (2011, p. 41), as pesquisas geográficas são significativas para aproximar a sociedade das instâncias de planejamento e gestão territorial, promovendo uma participação popular mais eficaz e benéfica.

Além disso, o geógrafo contemporâneo deve refletir não apenas sobre as políticas de Estado, mas também sobre as demandas e questões que afligem a sociedade, considerando o papel dos atores sociais que buscam institucionalizar suas demandas dentro de limites territoriais legitimamente estabelecidos (Rodrigues, 2014, p. 157).

#### **1.4. Políticas públicas no Brasil**

Sobre as políticas públicas no Brasil, por volta de 1940, os geógrafos tinham um envolvimento prático no planejamento governamental Mello-Théry, (2011). Naquela época, o Brasil era majoritariamente rural e dominado por uma estrutura de poder oligárquico, inserida em um contexto de Estado desenvolvimentista Muller, (2005). Esse cenário foi interrompido com o golpe militar de 1964, que instaurou um regime autoritário. Esse regime desencadeou

uma exclusão à Geografia entre os geógrafos devido ao estigma associado à "Geografia dos militares" Mello-Théry, (2011)

No entanto, a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, a política pública ganhou relevância tanto na esfera acadêmica quanto na gestão pública, com foco crescente na análise das estruturas e dos processos de negociação de políticas setoriais específicas (Frey, 2000 ).

Até então, as políticas públicas eram predominantemente voltadas para questões econômicas, com ênfase em setores produtivos. Na década de 1970, o país ainda mantinha uma agenda pública limitada aos impactos distributivos das ações governamentais e aos projetos de modernização conservadora (Trevisan e Bellen, 2008). Como destacado por Reis (1998, p. 214), “o regime militar brasileiro priorizou o crescimento econômico rápido, sacrificando a participação popular e retardando a redistribuição social”. Sob esse contexto, as políticas foram inovadoras para intensificar as desigualdades sociais e reprimir as demandas por redistribuição.

Até meados da década de 1970, o Brasil estava em fase de consolidação de empresas estatais e grandes infraestruturas de comunicação, energia e transporte. A partir da década de 1980, influenciado por ideologias liberais recebidas dos Estados Unidos e da Inglaterra, o país viu uma redução do papel do Estado na economia e no território.

Esse processo foi marcado pela privatização e desnacionalização de empresas, política incentivada pelos governos subsequentes (CONTEL, 2006). Conforme Steinberger (2013, p. 42), o Brasil não escapou das políticas neoliberais impostas pela globalização, com os governos da década de 1990 aderindo fortemente a esse receituário.

O aparecimento das políticas públicas no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, pode ser entendido como um resultado do processo de redemocratização, onde o modelo de democracia representativa voltou a ter protagonismo. Esse cenário fortaleceu a ideia de programas governamentais, embora estejam atrelados à concorrência eleitoral.

Nos anos 1990, uma crise dos Estados desenvolvimentistas periféricos, associada à reforma do Estado, reorganizou a agenda pública e promoveu novas relações entre o governo e a sociedade. O surgimento de novos atores sociais, com funções diferenciadas (Teixeira,

2002), ocorreu em um contexto marcado pela globalização financeira e pela industrialização flexível (Rucket, 2005).

Dois elementos foram fundamentais para as políticas públicas nesse período, conforme Silva (2012). Primeiro, o retorno ao Estado Democrático de Direito com a promulgação da Constituição de 1988, que institucionalizou amplos direitos sociais e permitiu a legalização de movimentos sociais, ampliando a atuação das políticas públicas em níveis subnacionais, especialmente nos municípios. Segundo, a participação da população nessas políticas, ainda que de forma incipiente e irregular (Silva, 2012). Ainda nesse sentido

A Constituição de 1988, mediante pressão popular, alargou a esfera de direitos de cidadania no Brasil, com a extensão do direito de voto aos analfabetos e a criação do Sistema Único de Saúde, entre muitas outras inovações. Porém o mesmo não ocorreu em relação à democratização do acesso à terra (Gomes da Silva, 1989 e 1996). Representou um avanço o fato de que pela primeira vez a expressão “reforma agrária” aparecesse num texto constitucional, e se definisse que a propriedade deve cumprir uma “função social”, entendida como aproveitamento racional, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, cumprimento da legislação trabalhista e exploração que favoreça o bem-estar de trabalhadores e proprietários. (PEREIRA, 2015, p. 387)

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2002, houve uma expansão significativa das políticas públicas, com foco no desenvolvimento econômico, controle da inflação, investimentos produtivos e ampliação dos programas sociais. O governo Lula apresentou um modelo de redistribuição de renda mais inclusivo, promovendo a inclusão social e minimizando as disparidades socioespaciais no país.

No entanto, o Brasil manteve elementos neoliberais em sua política econômica, adotando um modelo híbrido que combinava um foco no mercado interno com a tentativa de resolver antigas dívidas sociais (Steinberger, 2013).

Desse modo, a reforma agrária enfrenta resistência significativa, especialmente de setores da direita, que a veem como uma ameaça aos interesses do agronegócio e à propriedade privada. Esses grupos frequentemente atacam a reforma agrária, argumentando que ela é ineficaz ou desnecessária, ao mesmo tempo em que promovem políticas que favorecem a concentração de terras. Esse embate ideológico torna ainda mais difícil a implementação de políticas de redistribuição de terras, essencial para a promoção de uma economia rural mais justa e inclusiva.

Nas últimas décadas, as políticas públicas no Brasil têm ganhado relevância renovada, sobretudo, através dos governos progressistas, bem como as instituições, regras e modelos que orientam sua formulação, decisão, implementação e avaliação. Tal proeminência se deve, em grande parte, às restrições financeiras e políticas que os governos enfrentam, o que gera uma demanda crescente por políticas públicas que sejam eficientes e eficazes. Um exemplo disso foi

Em Lula II, há a criação do Pronaf Variável (em substituição ao Pronaf C, D e E), com queda das taxas de juros de custeio e investimento, além da incorporação das atribuições do Pronaf em infraestrutura municipal ao Programa Territórios Rurais. E nos mandatos Dilma I e II, a elevação orçamentária foi mantida, sendo que o Plano Safra da Agricultura Familiar 2016/2017 atingiu R\$ 30 bilhões. (ROSSI, et.al., 2018)

Para isso um dos fatores principais foi a adoção de políticas de austeridade econômica<sup>5</sup>, que se tornaram predominantes na agenda da maioria dos países, especialmente nos em desenvolvimento. Com essas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto econômicas quanto sociais, passaram a receber mais atenção e importância.

Nesse contexto, as políticas de reforma agrária emergem como um exemplo crucial, pois visam a redistribuição de terras e a promoção da justiça social no campo, questões que são fundamentais para a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias camponesas.

Um terceiro fator, particularmente relevante para países em desenvolvimento e democracias recentes, é o desafio de criar políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico e a inclusão social de grande parte da população. Nesse contexto, a reforma agrária é frequentemente apontada como uma política essencial para corrigir desigualdades históricas e impulsionar a economia rural. No entanto, as respostas a esses desafios são complexas, influenciadas por uma série de fatores internos e externos, e longe de serem consensuais.

A Constituição Federal de 1988 e as leis decorrentes preveem uma série de garantias ao cidadão e é por isso que existem as políticas públicas. São, portanto, um conjunto de iniciativas como ações, programas, metas e planos do Governo que visam atender a demanda

---

<sup>5</sup> A austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. (ROSSI, 2018)

da sociedade, garantir direitos, solucionar problemas e garantir o bem-estar, a justiça social e o interesse público.

Um conceito abrangente, sob o aspecto do direito, foi desenvolvido por Bucci, (2006) na obra intitulada “Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico”:

[...] políticas públicas é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – movimentos a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2023, p. 104)

Portanto, de modo geral as políticas públicas buscam enfrentar algum problema de cunho social que exija atenção. O governo avalia e decide quais são os mais urgentes e prioritários. Os objetivos das políticas públicas - por assim dizer - devem ser direcionados ao “público”, ou seja, à sociedade, sobretudo aquelas mais carentes, e nunca a interesses privados, devendo ser continuamente avaliados e, se for o caso, revisadas ou até mesmo extintas caso se tornem ineficientes.

A formulação de políticas públicas envolve um conjunto de atores e instituições que buscam objetivos para o alcance das demandas de um público específico em resposta a um problema identificado, e isso envolve uma série de relacionamentos e arranjos institucionais.

Sendo assim, o objetivo principal é o alcance das demandas da sociedade de forma efetiva, com a aplicação eficiente dos recursos de forma a minimizar os custos envolvidos e maximizar os resultados ou benefícios sociais.

### **1.5. As políticas públicas no cenário da reforma agrária**

Ao final desta seção, será possível compreender com maior clareza como as políticas públicas, quando bem estruturadas em seus diferentes arranjos — especialmente nos processos de formulação, implementação e nas dinâmicas dos ciclos das políticas públicas — desempenham um papel estratégico na redução das desigualdades sociais. No contexto específico da reforma agrária, a qualidade dessas políticas é fundamental não apenas para promover a democratização do acesso à terra, mas também para assegurar uma distribuição equitativa dos recursos produtivos, criando condições dignas de vida e trabalho para as populações assentadas.

Contudo, a efetivação dos assentamentos rurais enfrenta desafios significativos. O Estado, ao direcionar recursos e implementar programas voltados à reforma agrária, se depara com desigualdades fundiárias e sociais históricas, que não se limitam ao acesso à terra, mas também envolvem a distribuição desigual de recursos financeiros, técnicos e materiais. Esses obstáculos estruturais evidenciam a necessidade de uma análise crítica das políticas adotadas, a fim de compreender de que maneira sua formulação e implementação têm sido moldadas por contextos históricos, políticos, econômicos e institucionais específicos, e como essas influências impactam seus resultados concretos no território.

Desse modo, podemos destacar alguns estudos sobre as políticas públicas no Brasil, como o de Low-Beer (2002), que faz uma análise do Estado em três diferentes períodos históricos, revisando as políticas econômicas, de infraestrutura e as diretrizes de desenvolvimento urbano. O autor também reflete sobre a inclusão recente das políticas sociais, destacando as transformações ocorridas nas políticas públicas nos últimos anos. Sua abordagem histórica permite identificar como as assimetrias sociais e econômicas, inclusive no âmbito da reforma agrária, foram sendo reproduzidas ou enfrentadas ao longo do tempo, oferecendo insights valiosos para a avaliação das atuais estratégias governamentais.

No campo das políticas públicas para o desenvolvimento agrário, o arcabouço teórico traz contribuições como o estudo de Lima (2014) e a pesquisa de Ribeiro e Dias (2013). Este último foco está nos Programas de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) em áreas rurais.

As pesquisas buscam discutir como essas políticas, voltadas para a agricultura familiar são, em grande parte, estratégias para contribuir com o desenvolvimento capitalista no campo, gerando conflitos entre as famílias envolvidas. Ele conclui que esses programas buscam inserir as famílias na cadeia produtiva, adaptando-se ao mercado, mas sem dar prioridade às questões sociais, o que sugere que a permanência dessas famílias no campo é vista como uma estratégia predominantemente econômica. Ribeiro e Dias (2013) também trata do discurso estatal, que enfatiza “melhorias de produção e renda”, mas muitas vezes oculta as políticas pretendidas, como no caso das negociações sobre a reforma agrária.

Outro estudo relevante é o de Saron e Hespanhol (2012), onde os mesmos analisam as políticas públicas de desenvolvimento rural voltadas para a agricultura familiar, com foco nos

impactos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Brasil. Eles discutem como o PRONAF tem sido uma ferramenta central de apoio à agricultura familiar, especialmente em relação ao acesso ao crédito e ao incentivo à produção sustentável. Ademais, ao priorizar a reforma agrária nas agendas políticas, os governos demonstram um compromisso com a justiça social e a inclusão econômica, reconhecendo que a concentração de terras e recursos nas mãos de poucos é uma barreira significativa para o desenvolvimento sustentável.

Concernente às políticas públicas bem planejadas e executadas, é possível promover a inclusão produtiva dos agricultores familiares e camponeses, aumentando sua produtividade e renda, e contribuindo para a segurança alimentar e o crescimento econômico do país como um todo.

Portanto, é de consenso entre os referenciais teóricos pesquisados e que tratam do tema, que as políticas públicas voltadas para a reforma agrária têm o potencial de impulsionar a inovação tecnológica e a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis, contribuindo para a preservação ambiental e, ao investir em pesquisa, créditos agrícolas, infraestrutura e ampliar o programas de inclusão de produtividade rural voltados para as necessidades específicas da agricultura camponesa e familiar o Estado pode promover a resiliência das comunidades rurais frente aos desafios atuais como a evasão dos assentados de seus lotes.

Por conseguinte, é imprescindível aprofundarmos nossa compreensão sobre o que verdadeiramente constitui as políticas públicas, antes de nos debruçarmos sobre a importância crucial que elas desempenham na salvaguarda das famílias campesinas contra a evasão de suas terras.

Como vimos, na análise do papel das políticas públicas na reforma agrária, é primordial compreender seus fundamentos, sua concepção. Esse entendimento permite avaliar como essas iniciativas são estruturadas, desde sua origem até sua evolução, destacando seu impacto na promoção da justiça social no campo e na sustentabilidade das comunidades rurais. Além disso, conhecer as diferentes políticas e seus mecanismos de implementação ajuda a identificar estratégias mais adequadas para fortalecer a agricultura familiar, reduzir desigualdades e garantir o acesso à terra e a recursos essenciais.

A seguir, na Tabela 1 são apresentados - de forma objetiva - os principais programas governamentais vinculados à reforma agrária, detalhando sua data de criação e seus propósitos específicos. Essa sistematização permitirá uma visão clara e organizada das iniciativas que contribuem para o desenvolvimento rural no Brasil.

Nesse sentido, o governo de José Sarney foi responsável pela criação do Plano Nacional de Reforma Agrária em 1985 durante o período de redemocratização do país marcando o início de políticas estruturadas de distribuição de terras que seriam posteriormente reformuladas no governo Lula em 2003 ampliando sua abrangência e mecanismos de implementação Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990 estabeleceu bases importantes com programas como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) voltado para educação no campo e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que se tornaria um dos principais instrumentos de financiamento da agricultura familiar sendo depois consolidados e expandidos pelos governos petistas

A partir de 2003 o governo Lula implementou uma série de políticas inovadoras como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que articulou produção agrícola familiar com segurança alimentar e o Crédito Fundiário substituindo iniciativas anteriores para facilitar o acesso à terra. Dilma Rousseff (2011 - 2016) deu continuidade às políticas do governo Lula, buscando desenvolver infraestrutura rural demonstrando a consolidação de uma política agrária integrada entre reforma fundiária crédito produção e comercialização que atravessou diferentes governos com adaptações e prioridades distintas

Ademais, é necessário reconhecer que as políticas públicas não operam em um vácuo neutro, mas são resultado de disputas políticas, interesses econômicos e pressões sociais que moldam sua formulação e execução. Por isso, analisar a reforma agrária apenas como uma questão técnica de redistribuição de terras é insuficiente. Trata-se de um processo profundamente político, que envolve a valorização do modo de vida camponês, a superação de desigualdades históricas e o enfrentamento de uma estrutura fundiária concentrada. Assim, a efetividade dessas políticas depende não só de sua concepção institucional, mas também da mobilização social e da capacidade dos sujeitos do campo de incidirem nos rumos das decisões públicas.

**Quadro 2** - Brasil: Políticas Públicas para a Reforma Agrária- Origens, Finalidades e Ano de Criação

Política Pública	Ano de Criação	Finalidade
PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária)	1985 (reformulado em 2003)	Regularizar terras, assentamentos e promover distribuição de terras a famílias sem-terra.
Crédito Fundiário (Programa Terra Brasil)	2003 (sucessor do Banco da Terra)	Financiar compra de terras por agricultores familiares e assentados.
Proinf (Programa de Infraestrutura Rural e Territorial)	2011	Melhorar estradas, saneamento e energia em áreas rurais e assentamentos.
Pronera (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária)	1998	Oferecer educação formal e capacitação técnica a assentados e comunidades rurais.
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	1955 (atualizado em 2009 - Lei 11.947)	Garantir alimentação escolar de qualidade, com compra de alimentos da agricultura familiar (30% mínimo).
Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)	1995	Oferecer crédito rural com juros baixos para financiar produção, infraestrutura e comercialização.
PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)	2003	Aquisição de alimentos da agricultura familiar para distribuição social.

Fonte: Incra (2025)  
Org. Bueno (2025)

O Quadro apresentado, portanto, destaca a existência de dois eixos fundamentais das políticas públicas para a reforma agrária, as políticas estruturantes (como o PNRA, Crédito Fundiário, Proinf e Pronera) estabelecem as bases materiais e jurídicas para a reforma agrária, e os programas de fomento (como PNAE, Pronaf e PAA) atuam no fortalecimento econômico e social das comunidades rurais. Essa divisão ilustra bem a importância das políticas públicas em diferentes dimensões. Políticas como o PNRA e o Crédito Fundiário, por exemplo, são essenciais para assegurar o acesso à terra. Sem essas medidas, é impossível diminuir a desigualdade no meio rural.

No que tange ao fortalecimento econômico e à sustentabilidade, iniciativas como o Pronaf (crédito rural) e o PAA (compra de alimentos da agricultura familiar) injetam recursos

diretos na economia local, permitindo que pequenos produtores aumentem sua produtividade e renda. Isso não só reduz a pobreza rural, mas também estimula circuitos econômicos locais e regionais. Do mesmo modo, o PNAE, ao determinar que 30% dos alimentos comprados por escolas venham da agricultura familiar, liga diretamente a produção rural ao bem-estar social. Isso mostra como políticas públicas integradas beneficiam tanto o produtor quanto a população urbana, promovendo alimentação saudável e mercado garantido. Segundo, Liberman e Bertolini, (2014, p. 3534),

O PNAE é o maior Programa de suplementação alimentar da América Latina, tendo em vista o tempo de atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados.

Desde os anos 2000, o governo federal implementou diretrizes para o programa de alimentação escolar, estabelecendo que no mínimo 70% dos recursos financeiros devem ser destinados à compra de alimentos básicos e definindo limites precisos para o uso de ingredientes como açúcar, sal e gorduras, conforme legislação específica. Essas normas têm por intuito garantir a qualidade nutricional das refeições oferecidas aos estudantes, alinhando-se às recomendações de saúde pública.

As diretrizes do programa incorporam múltiplas dimensões, incluindo a promoção de hábitos alimentares saudáveis, a integração da educação nutricional no processo pedagógico, a gestão descentralizada em colaboração com estados e municípios, e o incentivo a práticas sustentáveis na produção de alimentos. Esses eixos refletem uma abordagem de política pública intersetorial, ou seja, combinando em apenas um programa, saúde, educação e desenvolvimento agrário.

O programa baseia-se em princípios como equidade, participação social, universalidade e sustentabilidade, visando garantir o direito à alimentação adequada e o desenvolvimento rural sustentável, com respeito às diversidades regionais e culturais. Na próxima seção, analisaremos a trajetória histórica da reforma agrária no Brasil, marcada pela concentração fundiária desde o período colonial. Em seguida, examinaremos como esse padrão persiste e se adapta atualmente por meio do agronegócio e da financeirização da terra. Além da análise econômica, abordaremos os impactos sociais dessa dinâmica sobre comunidades tradicionais, agricultores familiares e povos indígenas, evidenciando os desafios à democratização do acesso à terra no país.

## 2. A Questão Agrária no Brasil Contemporâneo

A reforma agrária no Brasil tem sido um tema central e controverso ao longo da história do país, refletindo a complexidade das questões fundiárias e sua relação com o desenvolvimento socioeconômico da população. Desde o período colonial, a estrutura agrária brasileira tem sido moldada pela concentração de terras de uma elite rural, a partir de um padrão que se consolidou com o sistema de capitania hereditárias e as grandes *plantations*<sup>6</sup> voltadas para a exportação de produtos como açúcar e café. Esse modelo excluente perpetuou-se ao longo dos séculos. (OLIVEIRA, 2007)

As primeiras propostas de lei relacionadas à reforma agrária ganharam força após a promulgação da Constituição Federal de 1946. Todavia, a luta pela reforma agrária ganhou força, impulsionada por movimentos sociais rurais, esse movimento ficou conhecido como “Movimento da Ligas Camponesas”, cuja luta pela terra e contra a exploração do trabalho marcou significativamente sua ação.

De acordo com Andrade (1989), o movimento camponês no Brasil, enquanto organização voltada para reivindicar melhores condições de vida e trabalho, teve um início tardio em relação a outros movimentos sociais. Esse fenômeno está diretamente relacionado à estrutura agrária brasileira, caracterizada por uma forte concentração fundiária e pela histórica vinculação subordinada dos camponeses ao poder dos grandes latifundiários.

Durante décadas, essa relação de dependência limitou a capacidade de mobilização dos trabalhadores rurais, enquanto os partidos políticos, em sua maioria, priorizavam alianças com as elites agrárias em detrimento da criação de leis ou políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de trabalho e vida no campo.

O Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi o primeiro a abraçar a causa camponesa, tornando-se um ator fundamental na luta por direitos para essa parcela da população. Desde sua fundação, em 1922, o PCB sempre esteve alinhado às causas sociais e às lutas dos trabalhadores, mas foi a partir da década de 1940 que o partido voltou sua atenção de forma

---

<sup>6</sup> Plantations são grandes propriedades agrícolas, geralmente monocultoras, que se caracterizam pelo cultivo em larga escala de produtos destinados principalmente à exportação. Esse modelo de produção surgiu durante o período colonial e foi amplamente utilizado em regiões tropicais e subtropicais, como América Latina, África e Ásia. As plantations eram frequentemente associadas ao uso de mão de obra intensiva, inicialmente escravizada e, posteriormente, assalariada, mas em condições precárias. (Oliveira, 2007)

mais intensa para os problemas enfrentados pelos camponeses. Nesse período, o Brasil ainda era um país profundamente agrário, com uma estrutura fundiária marcada pela concentração de terras nas mãos de poucos latifundiários, enquanto a maioria dos trabalhadores rurais viviam em condições precárias, sem acesso a direitos básicos como terra, educação e saúde.

A sociedade nacional que, desde 30, marchava na direção da industrialização e da urbanização, continuava a conviver, no lado oposto das elites, com o aprofundamento dos conflitos no campo. Parte desses conflitos derivavam das tentativas de organização dos camponeses e trabalhadores assalariados rurais buscada pelo então Partido Comunista do Brasil, fruto de sua curíssima legalidade pós Constituição de 1946. Assim, o final da década de 40, os anos 50 e o início da década de 60 foram marcados por este processo de organização, reivindicação e luta no campo brasileiro. No Nordeste esse processo ficou conhecido com a criação das “Ligas Camponesas”, cuja luta pela terra e contra a exploração do trabalho marcou significativamente sua ação. (Oliveira, 2007, p. 194)

O PCB identificou nessa realidade uma oportunidade para ampliar sua base de apoio e, ao mesmo tempo, promover transformações sociais significativas. O partido passou a incentivar a organização dos trabalhadores rurais, promovendo a conscientização política e a mobilização coletiva. Essa estratégia resultou na formação das primeiras Ligas Camponesas, organizações que tinham como objetivo principal unir os camponeses em torno de demandas comuns, como o acesso à terra, melhores condições de trabalho e o fim da exploração pelos grandes proprietários rurais.

As Ligas Camponesas alcançaram seu auge entre as décadas de 1950 e 1960, impulsionadas por um cenário político mais favorável e pelo crescente descontentamento da população rural. Em 1962, essas organizações já estavam consolidadas e lideravam o movimento camponês. Nesse contexto, Francisco Julião, advogado e político pernambucano, destacou-se como uma figura central na luta pelos direitos dos trabalhadores rurais. Sua atuação foi crucial para ampliar a visibilidade das reivindicações camponesas, fortalecer a organização dos trabalhadores e pressionar por reformas estruturais no campo. Além de representar juridicamente os camponeses, Julião tornou-se um dos principais porta-vozes do movimento em âmbito nacional e internacional. (VANDECK, 2001).

O rápido crescimento das Ligas Camponesas gerou preocupação entre as autoridades e as elites agrárias. O governo e setores conservadores temiam que a mobilização dos trabalhadores rurais desafiasse a ordem estabelecida e questionasse o monopólio do poder sobre as terras. Esse temor levou a uma crescente repressão contra as Ligas, que passaram a

ser vistas como uma ameaça ao *status quo*. Mesmo diante da repressão, as organizações camponesas continuam a se expandir, alcançando diversas regiões do país.

A história das Ligas Camponesas e do movimento camponês no Brasil revela não apenas a importância da luta por direitos no campo, mas também os desafios estruturais que esses movimentos enfrentaram ao longo do tempo. Apesar da violenta repressão que se intensificou após o golpe militar de 1964, e na década de 1990, que levou à dissolução da maioria das organizações, a luta camponesa não foi extinta. Ela se reconfigurou ao longo das décadas seguintes, dando origem a novas formas de mobilização, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg); Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), entre outras.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi fundado na década de 1980 (STÉDILE, 2002). O MST é um dos movimentos sociais mais emblemáticos do país, tendo suas raízes na luta histórica pela reforma agrária e na defesa dos direitos dos trabalhadores rurais. Oficialmente criado em 1984, durante o Encontro Nacional de Trabalhadores Rurais Sem Terra, em Cascavel, no Paraná, o movimento consolidou-se como uma resposta direta à concentração fundiária e à exclusão social no campo, problemas estruturais que remontam ao período colonial e que persistiram ao longo da história brasileira.

A formação do MST está diretamente relacionada ao contexto político e social do final da década de 1970 e início dos anos 1980, marcado pela redemocratização do Brasil após o regime militar (1964-1985). Nesse período, a insatisfação popular com a desigualdade no campo e a falta de políticas públicas para os trabalhadores rurais ganhou força, especialmente em regiões onde o latifúndio predominava. O movimento foi influenciado por experiências anteriores de organização camponesa, como as Ligas Camponesas nas décadas de 1950 e 1960, e por ideais de justiça social e reforma agrária defendidos por setores progressistas da Igreja Católica, por meio da Teologia da Libertação, e por partidos de esquerda.

Segundo Fernandes (2000), o MST surgiu como uma reação à modernização conservadora da agricultura brasileira, que, ao mesmo tempo em que promovia o desenvolvimento tecnológico do agronegócio, marginalizava pequenos agricultores e

trabalhadores rurais. O movimento organizou-se em torno da ocupação de terras improdutivas, uma estratégia que visava pressionar o governo a realizar a reforma agrária e garantir o acesso à terra para milhares de famílias sem-terra. Essas ocupações, conhecidas como "acampamentos", tornaram-se uma marca do MST que é um símbolo de resistência e luta pela terra.

Ao longo de sua trajetória, o MST ampliou suas bandeiras de luta, incorporando demandas por políticas públicas para educação, saúde, cultura e sustentabilidade ambiental. O movimento criou escolas itinerantes em acampamentos e assentamentos, promovendo a educação do campo e a formação política de seus membros. Além disso, o MST passou a defender a agroecologia como alternativa ao modelo de produção do agronegócio, destacando a importância de práticas agrícolas sustentáveis e da soberania alimentar.

Stédile (2000) e Mançano (1999) destacam que o MST não é apenas um movimento de luta pela terra, mas também um movimento social que busca transformações estruturais na sociedade brasileira. Sua atuação tem sido fundamental para colocar a questão agrária na agenda política do país, mesmo diante da resistência de setores conservadores e da violência no campo, que muitas vezes resulta em conflitos e assassinatos de líderes campesinos.

No entanto, as tentativas de promover a reforma agrária esbarraram em uma série de desafios, entre os quais se destacam a forte resistência das elites agrárias, que historicamente detêm o poder político e econômico no campo, e a insuficiência das ações governamentais. A falta de continuidade e efetividade nas políticas públicas destinadas à reforma agrária tem sido um dos principais entraves, resultando em avanços limitados e na perpetuação da desigualdade fundiária no Brasil. Essa omissão do Estado reforça a marginalização dos trabalhadores rurais e evidencia a necessidade de um compromisso mais firme com a justiça social no campo.

Essa persistente desigualdade fundiária se agravou ainda mais com a modernização do campo, impulsionada pela Revolução Verde a partir da década de 1960. Embora esse processo tenha trazido avanços tecnológicos e aumento da produtividade agrícola, ele também intensificou a concentração de terras e a marginalização social das famílias do campo. Nesse sentido, todas as ações e propostas continuarão sendo apenas soluções temporárias para combater a fome, até que seja realizada uma reforma agrária bem planejada, capaz de libertar

essas populações da dependência da terra e colocá-la a serviço de suas verdadeiras necessidades. (Castro, 1984)

A introdução de maquinários, insumos químicos e sementes geneticamente modificadas beneficiou principalmente as elites agrárias, marginalizando ainda mais as famílias campesinas e ampliando as desigualdades no meio rural. Nesse contexto, Oliveira (2007) destaca que, apesar dos discursos de modernização, o modelo agrícola brasileiro manteve-se profundamente desigual, com a terra sendo tratada como uma mercadoria e não como um direito social.

Além disso, a inserção do Brasil no mercado global de commodities, especialmente a partir da década de 1990, intensificou a pressão por uma agricultura voltada para a exportação em larga escala, com destaque para produtos como soja, milho e carne. Esse modelo, embora tenha contribuído de forma modesta para o crescimento econômico do país, também gerou impactos negativos, na questão ambiental, ampliou significativamente o desmatamento e a degradação dos recursos hídricos, na questão social, intensificou a expulsão de comunidades tradicionais e pequenos produtores rurais de suas terras.

Nesse contexto, a luta pela reforma agrária passou a ser vista não apenas como uma questão de justiça social, mas também como uma necessidade ambiental. Isso ocorre porque a agricultura familiar e os sistemas agroecológicos, frequentemente associados a pequenos produtores e comunidades tradicionais, tendem a ser mais sustentáveis e menos predatórios em comparação com o modelo de agronegócio em larga escala.

A agricultura campesina, por exemplo, geralmente adota práticas diversificadas de cultivo, que preservam a biodiversidade e reduzem a dependência de insumos químicos, como fertilizantes e agrotóxicos. Além disso, a produção da agricultura camponesa promove o uso mais eficiente dos recursos naturais, como água e solo, e contribui para a manutenção de ecossistemas locais. Contudo, os sistemas agroecológicos, baseados em princípios de equilíbrio ecológico e justiça social, buscam integrar a produção agrícola à preservação ambiental, priorizando técnicas que respeitam os ciclos naturais e fortalecem a resiliência dos ecossistemas.

Por outro lado, o agronegócio, que domina grande parte das terras agricultáveis no Brasil, é frequentemente associado à monocultura, ao desmatamento, à contaminação do solo

e dos recursos hídricos por agrotóxicos, e à emissão de gases de efeito estufa. É sempre necessário reforçar que essas práticas agrícolas intensivas e predatórias, características do agronegócio, produção em larga escala, têm impactos negativos profundos não apenas sobre o meio ambiente, mas também sobre a sociedade como um todo.

Essa forma de produção de alimentos, portanto, contribui significativamente para a degradação dos solos, tornando-os menos férteis e mais suscetíveis à erosão. Além disso, promovem a perda de biodiversidade, uma vez que a monocultura e o desmatamento eliminam habitats naturais, colocando em risco diversas espécies animais e vegetais.

Todavia, os impactos sociais dessas práticas são igualmente preocupantes. A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, comum no modelo do agronegócio, gera desigualdades estruturais no campo, marginalizando pequenos agricultores, comunidades tradicionais e povos indígenas. Esses grupos frequentemente são expulsos de suas terras ou têm seus direitos territoriais violados, o que leva ao aumento da pobreza rural e à migração forçada para as periferias urbanas, onde enfrentam condições de vida precárias e falta de oportunidades.

Para transformar essa realidade, a reforma agrária precisa ser entendida como uma estratégia essencial não só para reduzir as desigualdades no acesso à terra, mas também para promover um modelo de desenvolvimento rural que seja ambientalmente sustentável e socialmente justo. A redistribuição de terras e o apoio à agricultura campesina podem, portanto, desempenhar um papel crucial na construção de um sistema alimentar mais equilibrado, que garanta a segurança alimentar, preserve os recursos naturais e mitigue os efeitos das mudanças climáticas.

Ademais, apesar dos avanços pontuais, como a criação do Incra em 1970 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a função social da terra, a reforma agrária no Brasil continua sendo um desafio. A lentidão nos processos de desapropriação, a falta de assistência técnica aos assentados e a priorização do agronegócio nas políticas públicas são alguns dos fatores que limitam a efetividade das ações nessa área. Como aponta Josué de Castro em sua obra "Geografia da Fome", a concentração fundiária está intimamente ligada à pobreza e à insegurança alimentar, evidenciando a necessidade de

uma reforma agrária que vá além da redistribuição de terras e promova a inclusão social e o desenvolvimento rural sustentável. (CASTRO, 1984)

Portanto, a reforma agrária no Brasil permanece como uma questão urgente e necessária, demandando políticas públicas integradas e comprometidas com a redução das desigualdades no campo. Isso inclui não apenas a redistribuição de terras, mas também o fortalecimento da agricultura familiar, o apoio a práticas agroecológicas e a garantia de direitos às comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas. A superação dos desafios históricos e estruturais exige um esforço conjunto entre governo, sociedade civil e movimentos sociais, visando a um modelo agrário mais justo, inclusivo e sustentável.

## **2.1. Concentração Fundiária: Impactos e Desafios no Brasil**

No século XXI, o panorama agrícola brasileiro é amplamente dominado pelo agronegócio, um setor que se destaca pela produção em larga escala e pela forte integração com o mercado global. Utilizando vastas extensões de terra, o agronegócio tem como principal objetivo atender à crescente demanda internacional, concentrando-se em commodities como soja, milho, carne bovina, entre outros. Essa produção em grande escala não apenas consolida o Brasil como um dos maiores exportadores mundiais de alimentos, mas também exerce uma influência significativa sobre as políticas agrárias e ambientais do país.

O agronegócio, ao mesmo tempo em que impulsiona a economia nacional e gera divisas, também levanta debates importantes sobre seus impactos socioterritoriais e socioambientais. A expansão das áreas cultiváveis frequentemente ocorre em detrimento de biomas sensíveis, como a Amazônia e o Cerrado, o que tem gerado preocupações quanto à preservação da biodiversidade e ao equilíbrio ecológico. Além disso, a concentração de terras e recursos nas mãos de grandes produtores - que como vimos - têm reflexos diretos na estrutura fundiária do país, muitas vezes marginalizando pequenos agricultores e comunidades tradicionais.

Nesse contexto, o agronegócio não apenas ocupa grandes extensões territoriais, mas também molda as diretrizes políticas e econômicas do setor agrícola. Sua influência se estende desde a definição de subsídios e incentivos fiscais até a regulamentação ambiental, o que evidencia seu papel central na economia brasileira. No entanto, é fundamental que o

desenvolvimento desse setor seja acompanhado por práticas sustentáveis e por políticas públicas que equilibrem o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente e a inclusão social.

O crescimento do modelo agroindustrial tem gerado debates sobre os impactos socioterritoriais e socioambientais que tem causado, incluindo questões relacionadas à sustentabilidade e ao uso da terra. Todavia, a busca por maior eficiência produtiva e a integração com os mercados globais continua a moldar o cenário rural brasileiro, evidenciando uma continuidade da prática.

Agronegócio é o novo nome do modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista. Esse modelo não é novo, sua origem está no sistema plantation, em que grandes propriedades são utilizadas na produção para exportação. Desde os princípios do capitalismo em suas diferentes fases esse modelo passa por modificações e adaptações, intensificando a exploração da terra e do homem (Fernandes, 2008, p. 47).

Neste cenário, o setor agroindustrial passou a adotar novas formas de organização, incorporando técnicas produtivas avançadas, culturas aprimoradas e relações de trabalho predominantemente assalariadas - embora, em alguns casos não tão raros, ainda persista a utilização de mão-de-obra análoga à escravidão. Contudo, a estrutura fundiária brasileira continua marcada por uma alta concentração de terras, um padrão que foi reafirmado com a modernização do campo a partir da década de 1950, impulsionada pela Revolução Verde. Como bem destacado por Oliveira (1994), a estrutura fundiária herdada do regime das capitâncias hereditárias e das sesmarias pouco se alterou ao longo dos séculos, e o processo de expansão agrícola tem contribuído para intensificar ainda mais a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. Nas palavras do próprio autor

Podemos afirmar com segurança que a estrutura fundiária brasileira herdada do regime das capitâncias/sesmarias muito pouco foi alterado ao longo dos 400 anos de história do Brasil e, particularmente na segunda metade deste século, o processo de incorporação de novos espaços [...] tem feito aumentar ainda mais a concentração das terras em mãos de poucos proprietários (Oliveira, 1994, p. 56).

Diante desse contexto, torna-se fundamental analisar como as políticas de reforma agrária foram desenvolvidas e implementadas ao longo das diferentes gestões presidenciais do país, desde o governo de Fernando Collor até os dias atuais. Na próxima subseção deste capítulo, é realizada uma análise detalhada do número de ocupações e Projetos de

Assentamento criados em cada gestão governamental buscando compreender as mudanças e continuidades nas políticas agrárias brasileiras.

Essa análise permitirá analisar em que medida as ações governamentais conseguiram enfrentar o histórico problema da concentração fundiária e promover uma distribuição mais justa da terra, ao mesmo tempo em que se discute o papel do agronegócio e seus impactos no desenvolvimento rural e na sustentabilidade socioambiental.

## **2.2. Espaço Agrário Brasileiro: Um panorama dos Grupos de Interesse**

A implementação de políticas públicas voltadas para os camponeses e a agricultura camponesa/familiar é de extrema importância para promover o desenvolvimento do meio rural brasileiro, pois essas ações garantem a justiça social, a permanência das famílias no campo, a produção e a comercialização de alimentos sustentáveis nos centros urbanos em suas várias escalas, sobretudo, a local.

Partindo da premissa supracitada, a ineficiência das políticas públicas voltadas para agricultura/camponesa oriundos da reforma agrária é um fenômeno complexo que merece, de início, uma análise conceitual e cuidadosa, pois, a falta de acesso a tais políticas e programas governamentais de crédito fundiário inviabiliza a produção no campo, gera insegurança alimentar e provoca a evasão dos agricultores familiares e camponeses de seus lotes.

Ademais, para uma análise e compreensão mais aprofundada sobre o P.A Chico Mendes, em primeiro lugar, considero importante compreender a diferença conceitual entre camponês e agricultor familiar. Do mesmo modo, buscamos analisar como o agronegócio vem se beneficiando das políticas públicas e dos programas voltados ao fomento da agricultura no Brasil, em detrimento dos pequenos produtores e da produção sustentável de alimentos.

Partindo desse pressuposto, Fernandes (2009) aborda que a complexidade da definição do termo "campesinato" pode variar dependendo da disciplina ou do contexto histórico em que é utilizado. O autor reconhece que diferentes disciplinas enfatizam perspectivas específicas e destacam diferentes aspectos que compõem o campesinato.

São diversas as possibilidades de definição conceitual do termo. Cada disciplina tende a acentuar perspectivas específicas e a destacar um ou outro de seus aspectos constitutivos. Da mesma forma, são diversos os contextos históricos nos quais o

campesinato está presente nas sociedades. Todavia, há reconhecimento de princípios mínimos que permitem aos que investem, tanto no campo acadêmico quanto no político, dialogar em torno de reflexões capazes de demonstrar a presença da forma ou condição camponesa, sob a variedade de possibilidades de objetivação ou de situações sociais. (Fernandes, 2009, p. 09).

Fernandes (2009) considera que a existência do campesinato surge quando ele é reconhecido politicamente. Assim, o termo "camponês" é usado em contextos políticos e acadêmicos para representar diferentes comportamentos e sujeitos. No entanto, campesinato é diverso e inclui diferentes tipos de agricultores, logo

A diversidade da condição camponesa por nós considerada inclui os proprietários e os posseiros de terras públicas e privadas; os extrativistas que usufruem os recursos naturais com o povos das florestas, agroextrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e catadores de caranguejos que agregam atividade agrícola, castanheiros, quebradeiras de coco-babaçu, açaizeiros; os que usufruem os fundos de pasto até os pequenos arrendatários não capitalistas, os parceiros, os foreiros e os que usufruem a terra por cessão; quilombolas e parcelas dos povos indígenas que se integram a mercados; os serranos, os caboclos e os colonos assim como os povos das fronteiras no sul do país; os agricultores familiares mais especializados, integrados aos modernos mercados, e os novos poliprodutores resultantes dos assentamentos de reforma agrária. (Fernandes, 2009, p. 11).

Compreendendo os sujeitos como parte da classe trabalhadora e reconhecendo sua diversidade cultural, é possível considerar que eles coexistem com outros sistemas, estabelecendo relações de interdependência e poder no contexto político e econômico. Nesse sentido, os camponeses desempenham um papel essencial na produção agrícola e no abastecimento das cidades, tanto no passado quanto no presente.

Entretanto, dentro da lógica capitalista de produção agropecuária o modelo de progresso que foi adotado nos anos 60/70/80, na intitulada Revolução Verde - que como vimos - teve políticas públicas voltada na modernização tecnológica dos maquinários e produtos agrícolas que são destinados à exportação, dessa forma, os grupos de agricultores são categorizados com base no tamanho de suas propriedades e na quantidade que produzem, sendo classificados como pequenos, médios ou grandes produtores.

A política de incentivo à modernização da agricultura terminou se transformando numa política de incentivo à concentração de terras, uma vez que a criação de infra-estrutura e juros subsidiados determinou um processo de valorização das mesmas. No entanto, a relação inversa não existe: o processo de concentração de terras não significou necessariamente uma modernização da agricultura. (Santos, 2001, p. 39)

O objetivo desse modelo que categoriza o espaço agrário brasileiro é, portanto,

ocultar desigualdades vivenciadas pelas famílias camponesas, bem como dificultar o acesso à terra. Isso ocorre pois as políticas públicas são aplicadas de forma diferenciada para as diferentes categorias de produtores rurais, como acesso a crédito rural, insumos, infraestrutura, pesquisa e extensão rural. Então, o termo "camponês" passa a ser reconhecido como pequeno produtor advindo dos movimentos sociais de luta pela terra.

A designação de camponês estava associada a um habitante rural considerado atrasado, carente, envolvido em conflitos, pressupondo um contexto nacional de repressão política e social. Neste sentido, Schneider (2003b, p. 100) afirma que o conceito de camponês passa para agricultor familiar pois

A incorporação e a afirmação da noção de agricultura familiar mostrou-se capaz de oferecer guarida a um conjunto de categorias sociais, como, por exemplo, assentados, arrendatários, parceiros, integrados à agroindústrias, entre outros, que não mais podiam ser confortavelmente identificados com as noções de pequenos produtores ou, simplesmente, de trabalhadores rurais, de outro lado, a afirmação da agricultura familiar no cenário social e político brasileiro está relacionada à legitimação que o Estado lhe emprestou ao criar.

Neste sentido, em uma abordagem conceitual que diferencia o camponês do agricultor familiar, Fernandes (2005) identifica duas perspectivas, a primeira prevê o declínio do camponês e outra que sustenta sua transformação gradual em agricultor familiar, influenciada pelo capitalismo e pela política estatal.

A utilização do termo "agricultura familiar" é vista como uma maneira de fortalecer o desenvolvimento do capitalismo no ambiente rural. Dessa forma, a partir da década de 1990, o camponês é reconfigurado como agricultor familiar com o intuito de atender às estratégias políticas de desenvolvimento territorial e à introdução de capital no meio rural.

Além dos camponeses e/ou agricultores familiares, destaca-se um outro setor da produção rural, que não apenas busca apenas controle sobre as terras, mas também disputa o acesso às políticas públicas e aos créditos agrícolas: os latifundiários, atualmente identificados como agricultura patronal ou agropecuária/agroindústria.

Todavia, Davis e Goldberg (1957) definiram o agronegócio como um complexo de sistemas que relaciona agricultura, indústria, mercado, capital e trabalho. É importante ressaltar que esses autores referiam-se ao estágio de desenvolvimento do capitalismo na agricultura dos Estados Unidos na década de 1950.

No Brasil, o agronegócio surgiu nos anos 80, e alguns autores, como Kageyama (1987) e Graziano da Silva (1996), começaram a perceber a união entre a agricultura e a indústria. Isso aconteceu por causa da Revolução Verde. Esse novo setor alterou significativamente a política das questões agrárias brasileiras, tanto que o Brasil possui Ministérios divergentes que tratam da economia agrária.

[...] o Brasil é o único país do mundo que possui dois ministérios para conduzir o desenvolvimento rural: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado para a agricultura familiar/campesina e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que trabalha em prol do agronegócio. A expansão do agronegócio tem sido mais rápida do que a expansão da agricultura familiar/campesina. (Junior e Coca, 2015, p. 14).

Diante disso, temos a disputa entre dois setores cruciais da produção agrícola no Brasil, de um lado, o capitalismo agrário, que se manifesta por meio do conhecido e famigerado agronegócio e, de outro, os campesinos e agricultores familiares. Os capitalistas do agronegócio são caracterizados por uma série de práticas e relações sociais que visam maximizar os lucros dos grandes proprietários de terra em detrimento do bem-estar dos campesinos/agricultura familiar, da produção sustentável.

O desenvolvimento do capitalismo no campo através do agronegócio, se dá por diversos fatores, e para título de exemplificação podemos citar dois, a saber: primeiro pelo trabalho assalariado, que consiste em uma parcela do capital pertencente ao proprietário de terras que é aplicada como forma de pagamento pelo trabalho de seu funcionário. O salário do trabalhador é determinado pela taxa de lucro do capital, obedecendo a determinações sociais. (Junior e Coca, 2015, p. 14). O segundo trata-se do trabalho análogo à escravidão.

Já a produção camponesa e na agricultura familiar, que não visa maximizar os lucros através da produção de *commodities* para exportação. A agricultura familiar, conforme aponta Santos (2001, p. 45) é “unidade familiar de produção fundamentada em relações de trabalho não capitalista desenvolvida em pequenas propriedades, cujo proprietário é também produtor direto, com a primazia da produção voltada para gêneros alimentícios”.

Ademais, conforme o referencial teórico demonstra, existe uma disputa pela hegemonia do espaço agrário brasileiro. De um lado, está o agronegócio, que busca maximizar lucros por meio da exploração intensiva dos solos e da produção de commodities para o mercado global. Do outro, está a agricultura camponesa e familiar, que há décadas

resiste na luta pela terra e pela manutenção de práticas agrícolas tradicionais e sustentáveis. Essa disputa não se limita apenas às questões territoriais, mas também envolve o acesso desigual a políticas públicas, créditos rurais e recursos essenciais para a produção.

Contudo, a partir da década de 1990, com a adoção de medidas neoliberais no Brasil, essa disputa se intensificou. As políticas neoliberais, caracterizadas pela redução do papel do Estado na economia, pela abertura comercial e pela privatização de setores estratégicos, favoreceram amplamente o agronegócio. A liberalização do mercado agrícola, a desregulamentação de setores produtivos e a priorização de exportações consolidaram o modelo agroexportador, em detrimento da agricultura familiar. Programas de crédito rural e subsídios, muitas vezes direcionados aos grandes produtores, reforçaram essa desigualdade, marginalizando ainda mais os pequenos agricultores.

Nesse contexto, a agricultura camponesa e familiar enfrenta desafios ainda maiores para acessar recursos e políticas públicas de apoio. Enquanto o agronegócio se beneficia de investimentos em tecnologia, infraestrutura e logística, os pequenos produtores muitas vezes dependem de programas sociais e iniciativas públicas que, sob a lógica neoliberal, são frequentemente reduzidas ou descontinuadas. Além disso, a flexibilização das leis ambientais e trabalhistas, também impulsionada pelo neoliberalismo, tem permitido a expansão do agronegócio sobre áreas de preservação e territórios tradicionalmente ocupados por comunidades rurais, gerando conflitos fundiários e impactos socioambientais significativos.

Portanto, essa disputa pela hegemonia do espaço agrário não é apenas uma questão de modelos produtivos, mas também de projetos de sociedade. Enquanto o agronegócio representa a lógica do capitalismo globalizado, baseado na maximização de lucros e na exploração intensiva dos recursos naturais, a agricultura familiar e camponesa simboliza a resistência a esse modelo, defendendo a soberania alimentar, a preservação ambiental e a justiça social. Diante disso, faz-se necessária uma análise conceitual mais aprofundada desse debate, considerando as implicações das políticas neoliberais e as alternativas para um desenvolvimento rural mais inclusivo e sustentável.

### **2.3. A Reforma Agrária Como Determina a Lei**

O Estatuto da Terra (1964) foi instituído em um contexto de modernização agrícola e pressão por mudanças na estrutura fundiária brasileira, - que como vimos - é marcada pela elevada concentração de terras. Em seu artigo 1º, a reforma agrária é definida como "o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade." (BRASIL, 1964).

Essa definição, portanto, reflete um duplo objetivo, (i) corrigir desigualdades históricas e, (ii) otimizar o uso do solo, alinhando-se tanto a demandas sociais quanto a interesses econômicos. Todavia, o ordenamento jurídico do Estatuto da Terra, em seu artigo 17º prevê algumas formas de aquisição de terras para fins de reforma agrária, destaco algumas, a saber: (i) - desapropriação por interesse social; (ii) - Doação; (iii) - Compra direta (negociação entre o poder público e particulares); (iv) - Arrecadação de bens vagos (terras sem titulação definida); (v) - Reversão ao poder público (recuperação de terras públicas indevidamente ocupadas por grilagem) e, (vi) - Legado (transferência de terras via herança ou testamento) (BRASIL, 1964)

O processo de desapropriação segue um rito específico regulamentado pela Lei Complementar nº 76 de 1993 que estabelece etapas como a vistoria pelo Incra a declaração de interesse social através de decreto presidencial, bem como eventual ação judicial quando não há acordo entre as partes. Esse procedimento enfrenta críticas devido à sua morosidade com prazos que podem se estender por anos desde a identificação da área até a efetiva implantação do assentamento, nesse sentido

A desapropriação pode ocorrer em situações de Utilidade Pública (Decreto-lei nº 3.365 de 1941); Interesse Social (Lei nº 4.132 de 1962); ou ainda por Interesse Social para fins de Reforma Agrária (Lei Complementar nº 76 de 1993). [...] O interesse social, se relaciona diretamente à distribuição justa da propriedade, objetivando o cumprimento das suas finalidades sociais; assim, a desapropriação visa proporcionar melhor utilização e produtividade em benefício de toda a sociedade. A desapropriação para fins de reforma agrária é de competência exclusiva da União, tem potencial punitivo em relação ao descumprimento da função social de sua propriedade. (SILVA, 2017, P. 111 - 112)

A desapropriação de terras por interesse social no Brasil foi uma competência centralizada no governo federal, que deteve o monopólio desse mecanismo até a década de 1970. Durante esse período, as ações de desapropriação eram conduzidas exclusivamente pela

esfera nacional, refletindo um modelo de gestão territorial marcado pela forte presença do Estado em questões fundiárias.

De todo modo, a desapropriação de terras é um tema amplamente debatido no âmbito jurídico e social, pois envolve a transferência compulsória da propriedade privada para o poder público, justificada pela necessidade de atender a interesses coletivos. Nesse processo, o Estado prioriza o bem-estar da sociedade em detrimento dos direitos individuais, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Essa medida só é adotada quando há uma finalidade pública relevante, como a construção de infraestrutura, a implementação de políticas de reforma agrária ou a promoção do desenvolvimento urbano e social. Para garantir a justiça nessa transação, a legislação prevê que o proprietário desapropriado seja indenizado de forma justa e prévia, seja por meio de compensação financeira ou através de títulos da dívida agrária, assegurando que ele não seja prejudicado economicamente.

Assim, a Lei nº 76/1993, denominada Lei Processual da Reforma Agrária, estabelece as regras para a desapropriação de propriedades rurais por interesse social. O processo inicia-se com uma vistoria técnica, realizada pelo Incra dentro de um prazo máximo de 120 dias, para avaliar se a terra cumpre sua função social. Após essa etapa, o Presidente da República emite um decreto declarando o interesse social para reforma agrária, documento que perde validade se a desapropriação não for concretizada em dois anos.

Caso não haja consenso entre o proprietário e o poder público, o processo avança para a esfera judicial, gerando uma sequência de etapas que podem se estender por cerca de seis meses. Concluída a desapropriação, inicia-se a etapa de redistribuição das terras. Conforme o Art. 16 da Lei 8.629/1993, o Incra tem até três anos para destinar os lotes aos beneficiários, que, ao receberem o Contrato de Concessão de Uso (CCU), devem cultivar/produzir na terra pessoalmente. As famílias beneficiadas, perante o contrato ficam proibidas de negociar o imóvel por uma década, sob risco de perderem o direito à propriedade.

Percebe-se, portanto, que todo o percurso - desde a avaliação inicial até a efetiva distribuição das terras - é marcado por prazos extensos, o que impacta diretamente a mobilização dos trabalhadores rurais e sua persistência na luta pela terra. Enquanto aguardam a resolução de disputas e trâmites judiciais, esses indivíduos enfrentam um cenário de

incertezas, como veremos na Seção 3.

Nesse contexto, os assentamentos de reforma agrária, como são oficialmente designados, surgem como uma estratégia para mitigar conflitos fundiários. Seu público-alvo abrange diversos grupos, como posseiros, agricultores familiares, trabalhadores rurais assalariados, comunidades atingidas por barragens, seringueiros e até moradores de zonas urbanas periféricas (Fernandes, 2020). Cada um desses segmentos possui demandas específicas, atendidas por políticas de redistribuição de terras - seja por meio de desapropriações, aquisições ou destinação de terras públicas. Essas ações visam regularizar ocupações, proteger grupos vulneráveis, garantir terras a populações tradicionais e reassentar afetados por grandes obras (MEDEIROS; LEITE, 2004).

Ademais, a desapropriação se configura como um mecanismo essencial para o equilíbrio entre o direito à propriedade privada e as demandas sociais, garantindo que o Estado possa atuar em benefício do desenvolvimento coletivo sem desrespeitar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Todavia, a partir dos anos 1980, os governos estaduais passaram a adotar estratégias alternativas para intervir - ainda mais - na política agrária, sinalizando uma mudança no paradigma de atuação, tanto do governo federal, quanto dos movimentos sociais de luta pela terra. Além da desapropriação por interesse social, os estados começaram a utilizar outros instrumentos jurídicos, como a desapropriação por utilidade pública - destinada a obras e serviços de interesse coletivo - e até mesmo a aquisição direta de terras por meio de compras negociadas.

Essa transição demonstra uma gradual descentralização das políticas fundiárias no Brasil, em que os estados ganharam maior autonomia para implementar - ou não - soluções conforme suas particularidades regionais. Ainda assim, o governo federal manteve sua relevância em casos de grande impacto social ou nacional, evidenciando um modelo de cooperação entre as esferas de poder na gestão do território e no enfrentamento das desigualdades no campo.

Ademais, os entraves à reforma agrária não se limitam à esfera jurídica mas envolvem também fatores políticos e econômicos, sobretudo, de setores conservadores. As disputas por recursos orçamentários e a complexidade dos conflitos fundiários dificultam a implementação

efetiva das políticas públicas para a reforma agrária. Enquanto isso, a falta de infraestrutura nos assentamentos existentes e a insuficiência de políticas de assistência técnica comprometem o desenvolvimento sustentável das famílias assentadas.

Os assentamentos rurais representam, portanto, a materialização concreta da reforma agrária, sendo destinados a diversos grupos sociais, como trabalhadores rurais sem-terra, agricultores familiares e comunidades tradicionais. Conforme destacam Medeiros e Leite (2004), essas iniciativas buscam não apenas redistribuir terras, mas também regularizar situações de posse, garantir a segurança alimentar e preservar os modos de vida tradicionais.

Apesar dos avanços legais, a reforma agrária no Brasil permanece como uma questão não resolvida, pois a concentração fundiária histórica somada às dificuldades operacionais e à falta de prioridade em relação às políticas públicas mantém esse tema na agenda de debates sobre desenvolvimento rural e justiça social. A superação desses desafios exige não apenas a agilização dos processos de desapropriação mas também a implementação de políticas integradas que garantam condições efetivas de reprodução social e econômica para as famílias assentadas.

Nesse contexto a reforma agrária continua sendo um elemento central para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária no Brasil, sua efetiva implementação requer o enfrentamento das estruturas de poder tradicionais e a adoção de um modelo de desenvolvimento rural que combine produtividade, sustentabilidade e inclusão social.

#### **2.4. Reforma Agrária no Brasil: Governo Fernando Collor (1991-1994)**

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) representa um período crucial na história recente do Brasil, caracterizado pela adoção de políticas neoliberais inspiradas no Consenso de Washington<sup>7</sup>. Tais políticas, que englobavam abertura econômica,

---

<sup>7</sup> Em novembro de 1989, realizou-se em Washington, D.C., uma reunião convocada pelo *Institute for International Economics*, com a participação de funcionários do governo norte-americano, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, do BID e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas na América Latina. O encontro, embora de caráter acadêmico e não deliberativo, serviu para coordenar ações e consolidar um conjunto de políticas neoliberais que já vinham sendo recomendadas por essas entidades. As conclusões, posteriormente conhecidas como "Consenso de Washington", reforçaram a defesa de reformas como abertura econômica, privatizações e ajustes fiscais, ratificando a agenda neoliberal como condição para a cooperação financeira internacional. O evento simbolizou a convergência de ideias antes dispersas, destacando-se não por inovações, mas por legitimar e incentivar a continuidade das políticas já em curso na região, com exceção do Brasil e do Peru, que ainda não haviam aderido plenamente a essas reformas. (Batista Júnior, 1994, p. 05-06).

desregulamentação, privatizações e combate à inflação, foram implementadas em um cenário de crise econômica e hiperinflação. (BATISTA Jr, 1994)

Contudo, o fracasso dessas medidas, somado à negligência frente a questões sociais como a reforma agrária, evidencia as limitações e contradições do neoliberalismo em um país marcado por profundas desigualdades estruturais. Neste contexto, buscou-se analisar - criticamente - o legado do governo Collor, destacando o insucesso de suas políticas neoliberais e a maneira como a reforma agrária foi conduzida durante sua gestão.

A ascensão de Collor à presidência em 1990 veio acompanhada por um discurso de modernização e combate à corrupção, que atendia às demandas por mudanças diante de um cenário de crise econômica e descontentamento popular. Influenciado pelo Consenso de Washington, Collor adotou uma agenda neoliberal que pretendia integrar o Brasil à economia global, reduzir o papel do Estado e estabilizar a economia.

Enquanto o governo Collor priorizava a agenda neoliberal, questões sociais como a reforma agrária foram relegadas a um plano secundário. A reforma agrária, que deveria ser uma ferramenta para reduzir as desigualdades sociais e promover a justiça no campo, foi tratada com descaso durante sua gestão. Collor não via a reforma agrária como uma prioridade em sua agenda política. Seu governo focou mais na modernização da agricultura voltada para o agronegócio, em detrimento da distribuição de terras para pequenos agricultores e trabalhadores rurais sem terra. Essa postura refletia a visão neoliberal de que o mercado deveria ser o principal regulador da economia, inclusive no setor agrícola.

Em nome do combate a “privilégios” na administração pública e da modernização administrativa, avançou no desmantelamento do modelo de intervenção do Estado em vários setores, inclusive na agricultura, por meio da redução drástica do volume de recursos para a política agrícola, da liquidação da política de estoques públicos de alimentos, da abertura comercial unilateral e da extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ferreira et al., 2009).

Os conflitos fundiários continuaram a crescer, com ocupações de terras por movimentos sociais como o MST. A resposta do governo foi muitas vezes repressiva, com poucos avanços na mediação desses conflitos. A falta de uma política efetiva para a reforma agrária resultou em um aumento da violência no campo e no agravamento das tensões sociais.

O Incra, responsável pela execução da reforma agrária, enfrentou cortes orçamentários e falta de apoio político durante o governo Collor. Isso resultou em uma lentidão nos

processos de desapropriação e assentamento de famílias, além da falta de infraestrutura nos assentamentos já existentes.

O governo Collor é um exemplo emblemático dos desafios e contradições da aplicação de políticas neoliberais em um contexto de desigualdade social e instabilidade política como o brasileiro. Embora algumas medidas tenham sido tomadas no sentido de modernizar a economia, o fracasso em gerar benefícios para a maioria da população e a falta de sustentação política resultaram em um legado negativo. No que diz respeito à reforma agrária, a gestão de Collor foi marcada pela negligência e pela falta de prioridade, deixando um vácuo que só seria preenchido em governos posteriores.

A experiência do governo Collor demonstra que a implementação de políticas neoliberais sem uma estratégia clara e sem o apoio das instituições e da sociedade civil tende a gerar resultados desastrosos. Além disso, a negligência em relação a questões sociais como a reforma agrária revela as limitações de um modelo econômico que prioriza o mercado em detrimento da justiça social. Esse caso serve como um alerta para os riscos de adotar políticas econômicas sem considerar as especificidades e as demandas de um país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades e por uma história de exclusão social.

Durante o curto mandato de Collor, houve uma interrupção significativa no programa de assentamentos no Brasil. Collor, que era um ferrenho crítico da reforma agrária, estava alinhado com os interesses dos ruralistas no Congresso Nacional, especialmente com a bancada da União Democrática Ruralista (UDR). Esse alinhamento resultou em uma paralisação das atividades relacionadas à reforma agrária, que ficou sob o controle efetivo da UDR. Esse controle impõe um momento de estagnação, e até mesmo retrocesso, à reforma agrária, refletido na ausência de desapropriações de terras para fins de reforma e na diminuição das ocupações e assentamentos de terras, sinalizando um retrocesso significativo.

Com a cassação de Collor em 1992 devido a escândalos de corrupção, seu vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o cargo e governou até 1994. Durante o governo de Franco, a reforma agrária também não foi priorizada e as ações realizadas foram meramente paliativas. Embora tenha sido criado um plano emergencial com o objetivo de assentar 80 mil famílias, apenas 23 mil foram assentadas através de 152 projetos de assentamento.

(DATALUTA, 2020). A nova Lei Agrária formulada em 1992 visava facilitar a reforma agrária e introduzir novos instrumentos para a desapropriação de terras.

A meta de assentar 500 mil famílias em quatro anos não foi cumprida, pois o Ministério da Reforma Agrária foi extinto e as políticas neoliberais priorizaram outras agendas. Até o impeachment de Collor em 1992, não houve desapropriações de terras nem novos assentamentos, limitando-se apenas à regularização de processos fundiários pendentes.

No entanto, o Senado introduziu mudanças à lei, incluindo emendas que criaram obstáculos adicionais à execução da reforma. Quando o texto retornou à Câmara dos Deputados, a bancada ruralista conseguiu eliminar emendas consideradas essenciais para a efetivação da reforma agrária. Em reação a essas alterações, o presidente Itamar Franco decidiu vetar as emendas propostas, o que, em vez de resolver, acabou por dificultar ainda mais a implementação da reforma agrária, mantendo-a em um estado de fragilidade e ineficiência.

## **2.5. Reforma Agrária no Brasil: Governo FHC (1995 - 2002)**

Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1994 a 2001, as diretrizes neoliberais foram marcantes, especialmente em relação ao setor agrícola brasileiro. O foco principal desse governo foi a exportação de produtos agrícolas para o mercado internacional, relegando a produção para o mercado interno para um segundo plano.

No seu primeiro mandato entre os anos de 1994 à 1997, foi inovador uma vasta política de assentamentos rurais com a intenção de "resolver" os problemas fundiários; “acreditava-se que, ao assentar apenas as famílias acampadas, o problema agrário seria solucionado” (Fernandes, 2003, p. 33). No entanto, durante esse período, os conflitos no campo e as ocupações de terra aumentaram, especialmente após os massacres de Corumbiara, em Rondônia, em 1994, e o de Eldorado dos Carajás, no Pará, em 1996.

No segundo mandato de FHC, a política neoliberal de governo se tornou mais rígida em relação aos movimentos de luta pela terra, adotando uma postura repressiva. A criminalização dos movimentos de luta pela terra e a mercantilização fundiária foram bases para retaliações violentas. Um exemplo claro dessa criminalização foi a criação da MP 2.027-38, em maio de 2000, que impediu a vistoria e a desapropriação de propriedades rurais

ocupadas, com o objetivo de desincentivar as ocupações, que haviam aumentado cerca de 300% nos primeiros quatro anos de seu mandato. Assim, segundo Alentejano (2004, p. 8-9)

A criminalização das ações do MST e demais movimentos de luta pela terra, consubstancia-se através da perseguição de suas lideranças, da proibição das entidades envolvidas em ocupações de imóveis rurais ou bens públicos de receber recursos públicos e dos cidadãos envolvidos em ocupações de terras ou prédios públicos serem beneficiárias de assentamento. No mesmo sentido, há uma clara tentativa de desarticular o movimento e desmobilizar os sem terra, com medidas como a proibição por dois anos (dobrando em caso de reincidência) da vistoria de latifúndios ocupados. Além disso, latifúndios improdutivos inscritos no programa de arrendamento de terras não podem mais ser desapropriados.

A atitude do judiciário em relação aos movimentos foi um obstáculo para a luta pela terra, pois conseguiu impedir as ações dos movimentos e criminalizar suas lideranças, com o objetivo de enfraquecer e fragmentar a força política dos movimentos perante a sociedade. Nesse contexto, Mitidiero Junior, (2007, p. 15) faz a seguinte afirmação: “a grande maioria das lideranças rurais respondem a vários processos ao mesmo tempo, preenchendo o seu cotidiano com intermináveis audiências judiciais, além de limitar sua atuação na luta pela terra.”

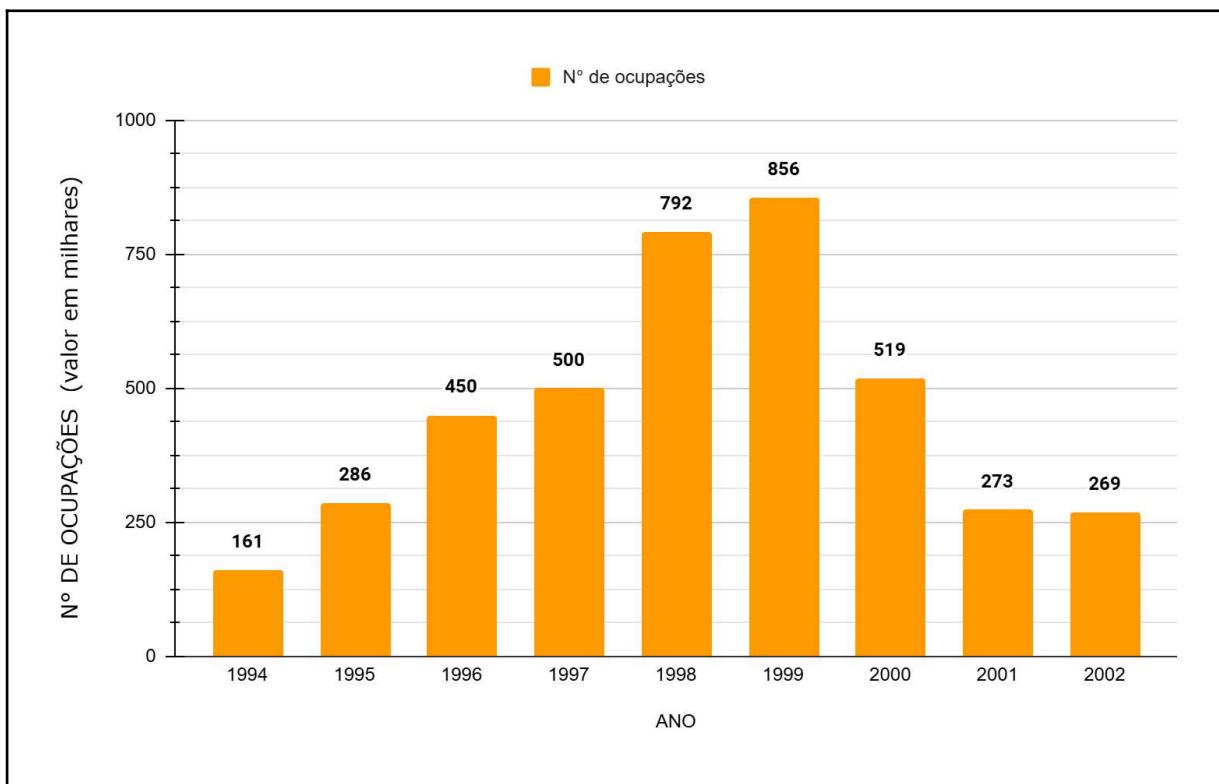
Contudo a reforma agrária foi mercantilizada como parte da estratégia do governo, que distribuía o Banco da Terra. Em vez de criar assentamentos, o objetivo era enfraquecer os movimentos sociais de luta pela terra, oferecendo créditos para a compra de terras.

[...] implantou o Banco da Terra, uma política de crédito para compra de terras e criação de assentamentos. No segundo mandato do governo FHC, essa política cresceu em detrimento das desapropriações. Também destruiu a política de crédito especial para a reforma agrária, criada durante o governo Sarney, e a política de assistência técnica, prejudicando centenas de milhares de famílias assentadas, intensificando o empobrecimento. Ainda proscreveu a política de educação para os assentamentos, que fora criada a partir de um conjunto de ações do MST (Fernandes, 2003, p. 34).

As pressões políticas e sociais exercidas sobre o governo FHC levaram a tentativas de minimizar os conflitos agrários no país, principalmente por meio da ampliação dos programas de assentamento rural. Contudo, durante os dois mandatos de FHC, houve um aumento significativo nas ocupações de terras em todo o território nacional. Esse crescimento foi impulsionado, em grande parte, pela ação de movimentos sociais como MST, que intensificaram suas estratégias de mobilização frente à morosidade e às limitações das políticas de reforma agrária implementadas naquele período. Como resultado, o governo respondeu com a criação de novos assentamentos, fazendo deste um dos períodos mais

expressivos tanto em número de ocupações (gráfico 1) quanto em quantidade de famílias assentadas (gráfico 2), evidenciando a complexidade e a intensidade da luta pela terra no Brasil nos anos 1990 e início dos anos 2000.

**Gráfico 1 - Número de ocupações durante o governo FHC (1994 - 2002)**



**Fonte:** DATALUTA (2010)

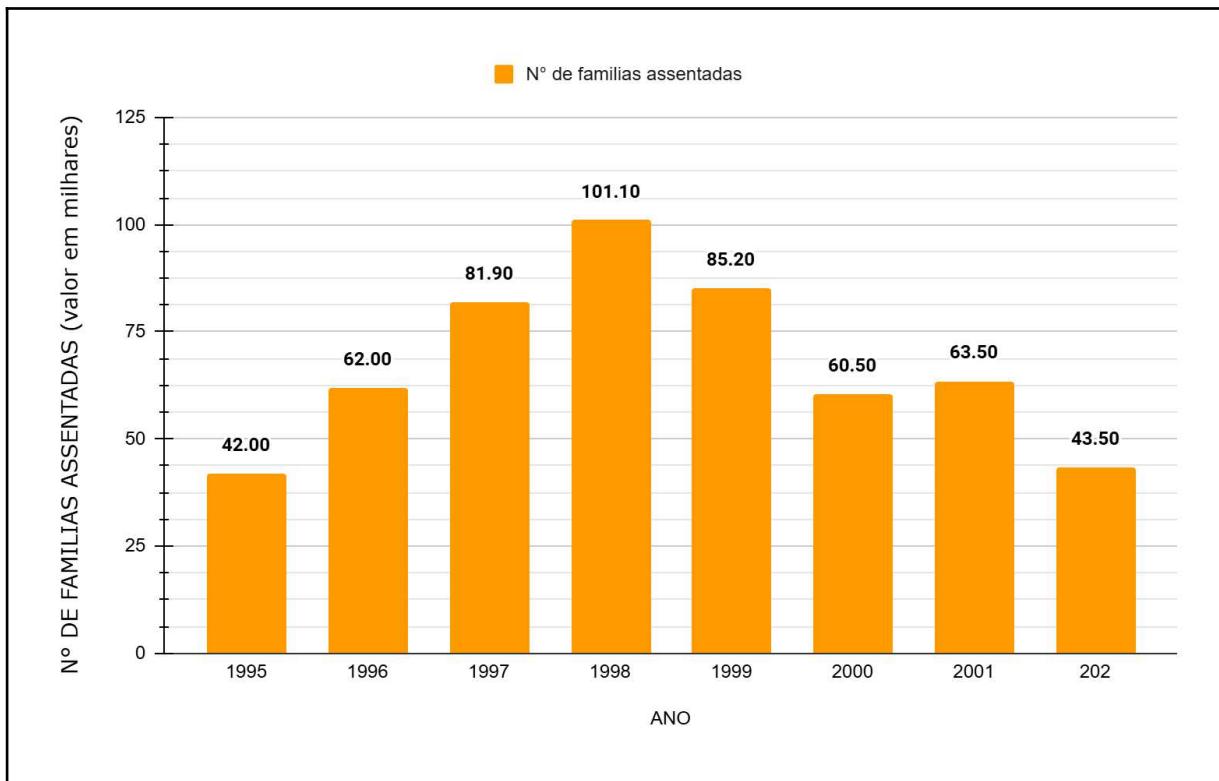
**Org:** Bueno (2025)

Apesar da forte resistência aos movimentos sociais e do crescimento das ocupações de terra durante os anos 1990, o governo FHC implementou uma política de reforma agrária que, embora quantitativamente expressiva - com mais de 500 mil famílias assentadas, (gráfico 1), foi marcada por graves limitações estruturais e contradições. Embora o número de assentamentos tenha sido significativo, muitos deles foram criados em áreas distantes dos centros urbanos, com infraestrutura precária, falta de acesso a serviços básicos e dificuldades crônicas na obtenção de crédito agrícola e assistência técnica. (MARTINS, 2007).

Paralelamente à implementação de uma política de assentamentos rurais em larga escala, o governo de FHC adotou uma postura repressiva em relação aos movimentos sociais que reivindicavam a reforma agrária, especialmente o MST. As ocupações organizadas pelo movimento passaram a ser criminalizadas, e a repressão policial tornou-se uma prática

recorrente nos processos de despejo (MARTINS, 2007). Essa contradição expõe a tensão estrutural entre as demandas por justiça social e a orientação neoliberal do governo, que priorizava a estabilidade macroeconômica, o controle da inflação e o fortalecimento do agronegócio em detrimento da democratização do acesso à terra.

**Gráfico 2 - Número de famílias assentadas durante o governo FHC (1995 - 2002)**



**Fonte:** DATALUTA (2010)  
**Org:** Bueno (2025)

A expansão dos assentamentos rurais durante os mandatos de FHC pode ser interpretada como uma resposta institucional à pressão exercida por movimentos sociais organizados, que pautavam a redistribuição fundiária como condição para a superação da desigualdade no campo. Contudo, apesar dos avanços em termos numéricos, muitos assentamentos apresentavam sérias deficiências estruturais, como a ausência de infraestrutura básica, assistência técnica insuficiente e limitada inserção em políticas públicas capazes de garantir condições dignas de vida e produção para as famílias assentadas.

Além disso, a política agrária do período caracterizou-se por uma ambiguidade persistente, enquanto promovia a criação de assentamentos para mitigar os conflitos no campo, o governo mantinha diretrizes econômicas que favoreciam a concentração fundiária e

o modelo do agronegócio exportador, evidenciando os limites de uma reforma agrária subordinada à lógica do mercado e aos interesses do capital.

Essa dualidade entre atender parcialmente às demandas sociais e manter o apoio aos grandes proprietários rurais marcou o período, evidenciando os desafios estruturais da reforma agrária no Brasil, que permanecem até os dias atuais. Podemos considerar, portanto, que o período de FHC foi marcado por uma relação ambígua com os movimentos sociais do campo, ao mesmo tempo em que aumentou o número de assentamentos, manteve um modelo de desenvolvimento que privilegiou o agronegócio e limitou avanços em políticas públicas estruturantes na reforma agrária.

## **2.6. Reforma Agrária no Brasil: Governo Lula (2003 - 2010)**

Entre 2003 e 2010, o Brasil foi governado pelo presidente Lula (PT), que teve forte apoio dos movimentos sociais de luta pela terra. No entanto, logo no começo do seu governo, ficou claro que a desapropriação de terras não seria uma das prioridades, mesmo sendo um tema que o partido sempre defendeu. Durante o primeiro mandato, a principal estratégia do governo na área rural foi focada na melhoria estrutural dos assentamentos já existentes". Nesse sentido, Fernandes (2008) diz que a ação principal do governo Lula com relação à reforma agrária não foi de realizar a política desapropriatória, assim como era esperado, mas de regularizar áreas de ocupação.

Isso significava melhorar as condições de assentamentos que já estabelecidos haviam, mas que enfrentavam muitos problemas, especialmente no que tange a regularização e acesso a políticas públicas de produção agrária. Por isso, a maior parte da verba foi usada para reduzir os conflitos em áreas já ocupadas, enquanto pouco foi investido em desapropriar novas terras para assentar mais famílias. Essa escolha teve impacto no número reduzido de novas famílias beneficiadas, como será discutido mais à frente. (FERNANDES, 2008)

De todo modo, a eleição de Lula marcou uma nova etapa para os movimentos populares de luta pela terra, como a CPT, o MST, a CONTAG, entre outros. Esses movimentos tiveram a oportunidade de influenciar a composição de cargos estratégicos no governo, como o Incra e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a indicação de nomes de confiança. Além disso, um dos indicados foi o geógrafo Marcelo Resende, nomeado presidente do Incra. Sob sua liderança, o foco foi direcionado para a criação de

políticas voltadas à melhoria das condições dos assentamentos precários, à promoção da educação no campo e ao fortalecimento da assistência técnica. Em colaboração com o MDA, Resende e sua equipe deram início à formulação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) (Fernandes, 2003).

Por outro lado, a bancada ruralista manteve influência sobre o Ministério da Agricultura, garantindo a perpetuação do modelo de desenvolvimento agropecuário estabelecido durante os governos militares (Fernandes, 2003, p. 38). Nesse contexto, as tensões no campo se intensificaram. A violência contra os sem-terra aumentou, com um número expressivo de mortes atribuídas à ação de pistoleiros contratados pelos latifundiários.

A postura de Marcelo Resende, que via os conflitos agrários como uma questão a ser resolvida por meio da reforma agrária, não foi bem recebida por políticos conservadores nem por setores do alto escalão do próprio PT, que pressionaram o governo para removê-lo do cargo. A substituição de Resende por Lula foi vista como um sinal claro para ambos os lados, tanto para os sem-terra quanto para os ruralistas, de que o presidente pretendia controlar politicamente os conflitos fundiários, “[...] para os sem-terra e para os ruralistas o seu objetivo de ter o controle político sobre os conflitos fundiários.” (Fernandes, 2003, p. 38).

O governo Lula adotou uma postura conciliadora em relação à reforma agrária, priorizando a recuperação de assentamentos já existentes e a criação de novos. No entanto, enfrentou um desafio estrutural, “a reforma agrária havia sido historicamente tratada como uma política compensatória, fruto de lutas e conjunturas políticas, e não como uma política de desenvolvimento planejada pelo Estado” (Fernandes, 2003, p. 39).

Uma política de desenvolvimento territorial implica em desconcentrar a estrutura fundiária, o que nunca aconteceu em mais de quinhentos anos de história do Brasil. Todos os governos, até então, conceberam a reforma agrária como política compensatória, de forma que a maior parte dos assentamentos foi implantada atendendo às pressões dos movimentos camponeses (Fernandes, 2003, p. 39).

A criação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 2003, foi um marco importante no esforço de redistribuição de terras no Brasil, contando com a participação ativa de diversos movimentos sociais. O II PNRA estabeleceu como uma de suas metas mais ambiciosas o assentamento de 400 mil novas famílias, buscando ampliar o alcance das políticas de reforma agrária e enfrentar as desigualdades fundiárias no país. (Carvalho Filho, 2009).

O Plano tinha como objetivo garantir o acesso à terra, gerar emprego e renda, e garantir acesso à saúde, educação, energia e saneamento. Entre suas metas, o II PNRA objetivava implantar 400 mil novas famílias assentadas, regularização da posse de terras de 500 mil famílias e atender 130 mil famílias por meio de crédito fundiário (BRASIL, 2005).

No entanto, ao final de 2005, o governo declarou ter assentado 127,5 mil famílias. Apesar desse número aparentemente positivo, a realidade dos assentamentos gerou críticas, nessa perspectiva, segundo Carvalho Filho (2009) diz que apenas 45,7% dessas famílias foram efetivamente assentadas em áreas de reforma agrária, ou seja, em terras destinadas a esse fim. O restante, 54,3%, foi alocado em assentamentos ou processos de reordenação em terras públicas, que não necessariamente faziam parte do escopo inicial de reforma agrária.

Todavia, esse cenário indica que, embora o governo Lula estivesse buscando avançar na reforma agrária, suas ações permaneceram limitadas e, em grande parte, seguiram a mesma linha dos governos anteriores, focando em ações pontuais e específicas. A despeito da retórica de transformação, a estrutura fundiária do país permaneceu praticamente inalterada. A redistribuição de terras, de fato, não atingiu a profundidade necessária para uma mudança estrutural no campo brasileiro, visto que

O primeiro mandato do governo Lula foi marcado pelo esvaziamento da proposta e da concepção da reforma agrária. O exame do conteúdo dos principais documentos sobre o assunto mostra que as pretensões de implantar um processo de mudança no campo definharam, esmaeceram. Tornaram-se insignificantes (Carvalho Filho, 2007, p. 95).

Contudo, a continuidade dessas políticas revela a dificuldade histórica que os governos enfrentaram ao tentar implementar reformas agrárias mais amplas e transformadoras. O Brasil, com seu histórico de concentração de terras e conflitos agrários, exigiria mudanças estruturais mais radicais para alterar a dinâmica fundiária existente. No entanto, as políticas implementadas até então se limitaram a uma redistribuição moderada, focando principalmente em regularizações fundiárias e assentamentos em terras já públicas, em vez de atacar o cerne do problema: a concentração de terras em mãos de poucos grandes proprietários.

Além disso, a participação de movimentos sociais no II PNRA trouxe à tona as demandas populares por maior equidade e justiça no campo, mas a resposta do Estado não conseguiu acompanhar a pressão dessas organizações. Ainda que o diálogo entre governo e movimentos sociais tenha sido mais presente durante o governo Lula, as políticas de reforma

agrária continuaram limitadas em seu impacto, deixando intactas as estruturas de poder no campo e perpetuando as desigualdades agrárias, dessa forma, o governo Lula não conseguiu cumprir as metas estabelecidas pelo II PNRA, demonstrando sua falta de capacidade ou de empenho em promover efetivamente a reforma agrária. Partindo dessa perperspectiva, Carvalho Filho (2006, s/p) critica as políticas para a reforma agrária durante o governo Lula afirmando que

A reforma agrária no governo Lula não tem capacidade de alterar a estrutura fundiária. Os únicos resultados positivos se referem ao Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), o que é pouco para sustentar a afirmativa de que reforma agrária de qualidade está a ser efetivada. O que ainda diferenciava o governo Lula dos demais era a sua postura em relação aos movimentos sociais. Agora, nem isso. Sua política é inócuia ao latifúndio. Não atinge o monopólio da terra. (Carvalho, 2006, s/p)

Assim, é possível observar críticas de diferentes setores da sociedade, como a Igreja Católica, partidos políticos e outras organizações sociais, em relação à política agrária adotada pelo governo Lula. Esses grupos argumentam que, em vez de promover transformações significativas na estrutura agrária do país, como a implementação de políticas públicas voltadas para a criação e desenvolvimento de assentamentos rurais, o governo optou por fortalecer ainda mais o agronegócio brasileiro. (FERNANDES, 2006)

Tais críticas estão baseadas no fato de que, durante o mandato de Lula, embora houvesse uma expectativa de avanços na reforma agrária, com maior apoio a agricultores familiares e ao desenvolvimento de pequenos assentamentos rurais, as políticas implementadas favoreceram, em grande medida, o setor do agronegócio. Isso incluiu incentivos fiscais, subsídios e infraestrutura voltada para o grande capital agrícola, isto é, os latifundiários, agroindústrias, deixando de lado as demandas por uma redistribuição de terras e o fortalecimento de modelos de produção agrícola mais sustentáveis e inclusivos.

De modo que a postura do governo Lula em relação ao agronegócio refletiu, em parte, na pressão de setores econômicos e internacionais, que viam no Brasil um dos principais líderes global na produção de commodities, como soja, carne e milho. No entanto, tal escolha política gerou descontentamento entre movimentos sociais ligados à reforma agrária, como o MST, que reivindicavam maior atenção às necessidades dos pequenos agricultores e a promoção de um modelo agrário mais equitativo.

Além disso, a crítica também pode ser entendida à luz do papel da Igreja Católica, que, historicamente, apoiou causas sociais e movimentos populares no campo, através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), e de partidos políticos de esquerda que esperavam uma agenda mais progressista voltada para a redistribuição de terras e apoio à agricultura familiar.

O desvio de foco para o agronegócio foi, portanto, visto como uma quebra das promessas de campanha e dos compromissos históricos do Partido dos Trabalhadores com os movimentos sociais do campo. Nessa conjuntura, torna-se claro o conluio do governo com dados que não refletem a realidade da reforma agrária, amplamente divulgada pelos órgãos governamentais. Novamente, este governo também falha em implementar a reforma agrária desejada pelos movimentos de luta pela terra e crucial para o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil.

Vale ressaltar que o enfraquecimento das instituições responsáveis pela política fundiária brasileira, como o Incra, e pela viabilização dos projetos de assentamento, é um obstáculo ao avanço da reforma agrária. Conforme Sampaio (2004), fica evidente o descaso e o empobrecimento desta autarquia durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). Nessa perspectiva, Sampaio Júnior, (2004, s/p) afirma que

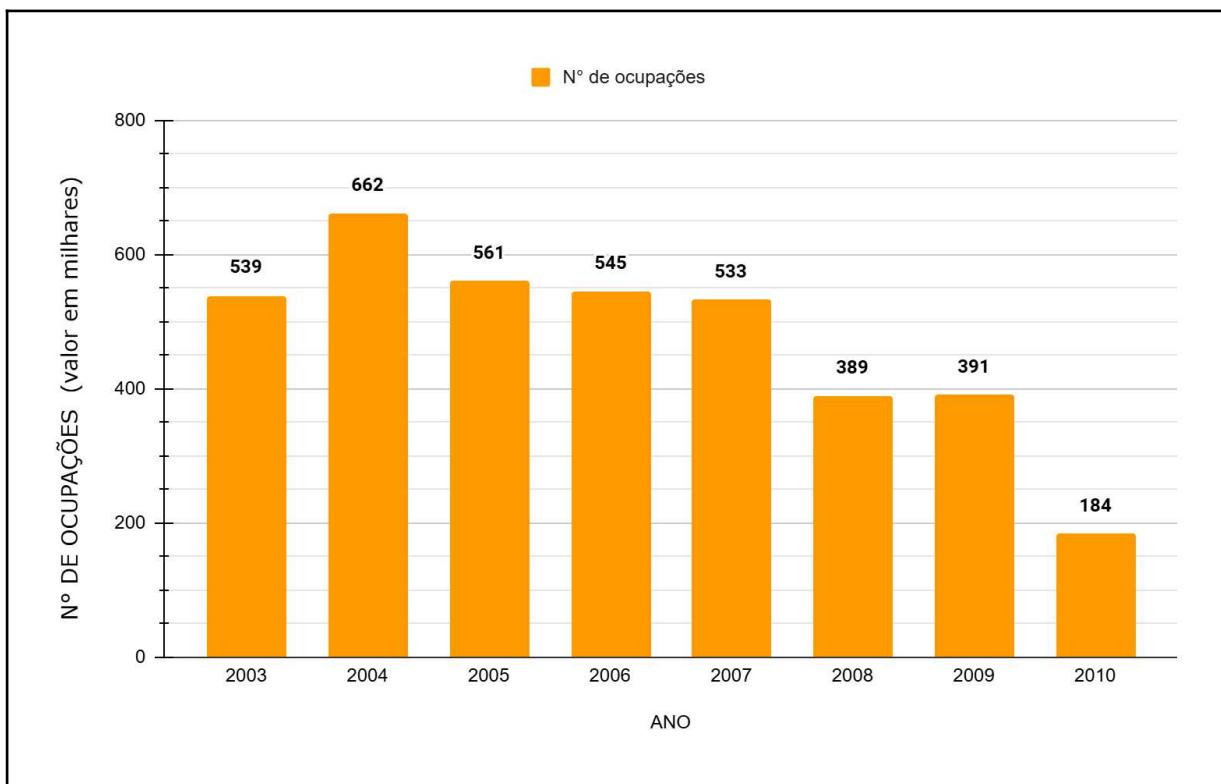
Além de recursos financeiros, o Incra não poderá cumprir sequer a modesta meta fixada para 2004, sem substancial aumento do número de seus funcionários. A autarquia, que tinha, em 1970, 12 mil funcionários está reduzida a 5 mil, dos quais 2 mil deverão se aposentar, daqui até o fim do ano. Obviamente, com esse brutal déficit de pessoal, não será possível realizar de março a dezembro, as vistorias, avaliações, levantamentos topográficos, seleção de beneficiários decretos de desapropriação e todas as inúmeras e complexas operações necessárias para desapropriar um imóvel e distribuí-lo a famílias de trabalhadores rurais sem terra.

Essa situação contribui significativamente para o fraco desempenho do órgão em relação às metas estabelecidas no II PNRA, em 2003, evidenciando a dificuldade do Governo em executar uma reforma agrária que realmente atenda às demandas dos trabalhadores rurais. Por outro lado, as instituições públicas de pesquisa voltadas à agricultura, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), foram orientadas, durante o Governo Lula, a focar suas pesquisas no agronegócio. Isso demonstra claramente que o governo optou por não apoiar os pequenos produtores, que continuam à margem dos incentivos destinados à agricultura empresarial no Brasil.

A decapitação da atual direção nacional da Embrapa, ocorrida no dia 21 de janeiro, constitui mais uma ação consciente do Governo Lula, através de medida político-administrativa do ministro Roberto Rodrigues, na afirmação exclusiva dos interesses de classe do capital oligopolista internacional do agronegócio. Essa decisão consagra os destinos da Embrapa: a serviço dos interesses das grandes empresas capitalistas do campo e das indústrias ligadas ao agronegócio. Portanto, mais uma prática efetiva consciente e intencional desse governo na exclusão econômica e social do campesinato (Carvalho, 2005, s/p).

Conforme o Gráfico 3, podemos analisar a evolução do número de ocupações de terras durante o governo do presidente Lula, entre os anos de 2003 e 2010. Esse período foi marcado por uma série de mudanças e estratégias na política agrária do país, que refletiram diretamente no movimento de ocupações de terras e na forma como o governo lidou com as demandas por reforma agrária.

**Gráfico 3 - Número de ocupações: governo Lula (2003 - 2010)**



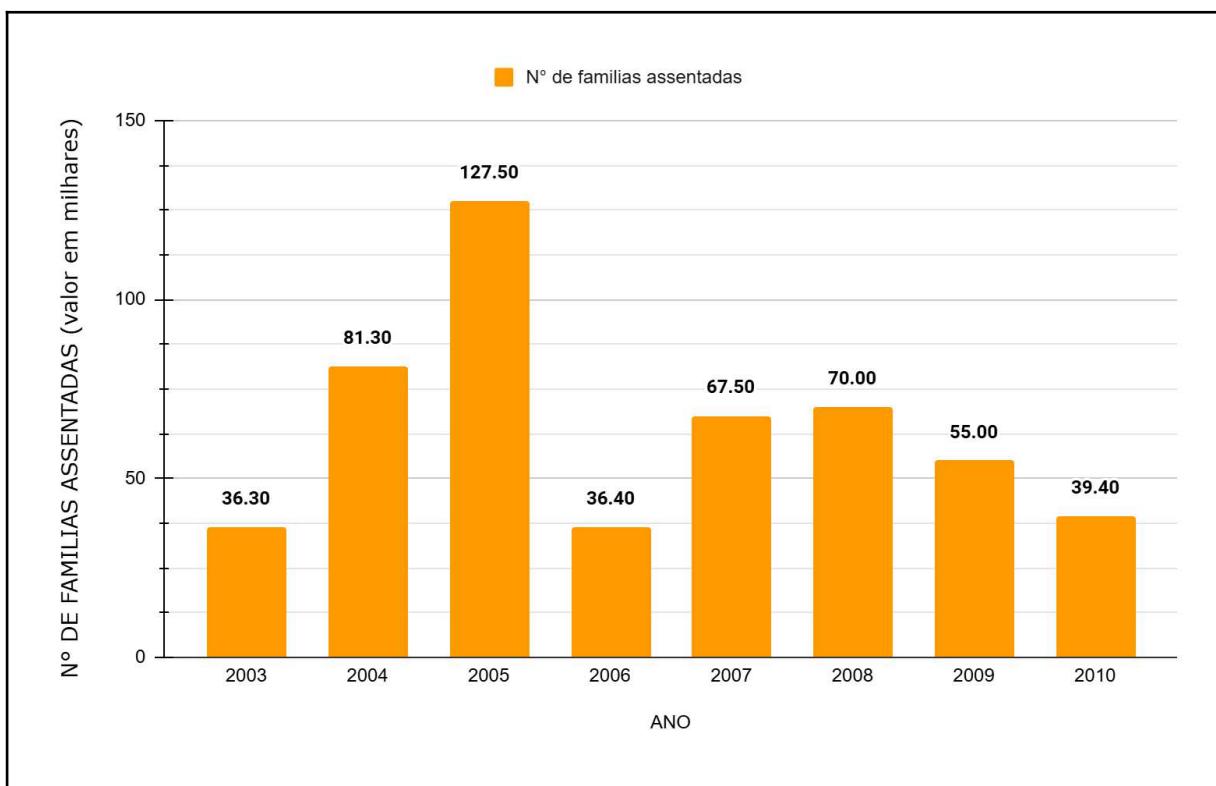
**Fonte:** Rede DATALUTA(2010)  
**Org:** Bueno (2025)

Essa diminuição progressiva reflete uma mudança significativa na política agrária do governo Lula, que passou a priorizar a “qualificação dos assentamentos existentes” em detrimento da desapropriação de novas terras. Essa estratégia, embora tenha buscado melhorar as condições de vida e a produtividade nas áreas já ocupadas, resultou em um ritmo mais lento de criação de novos assentamentos, evidenciando uma redução no avanço da

reforma agrária durante o período. A queda acentuada em 2010, com apenas 184 ocupações, simboliza o ápice dessa tendência, marcando um distanciamento das políticas de redistribuição de terras que caracterizaram governos anteriores. (DATALUTA, 2020)

No que tange o número de famílias assentadas durante os mandatos do governo Lula (2003 - 2010) a mesma - como vimos - está diretamente relacionada à mudança de foco na política agrária do governo Lula. Em vez de priorizar a desapropriação de novas terras e a criação de assentamentos, o governo optou por concentrar esforços na “qualificação dos assentamentos existentes”. Diante disso, conforme demonstra o gráfico 4 (abaixo) podemos ver em número o resultado quantitativo da abordagem govenamental.

**Gráfico 4 - Número de famílias assentadas: governo Lula (2003 - 2010)**



**Fonte:** DATALUTA(2020)  
**Org:** Bueno (2025)

A análise dos dados sobre o número de famílias assentadas durante o governo Lula (2003-2010) mostra uma trajetória irregular, com crescimento inicial seguido de queda acentuada. Entre 2003 e 2006, o número de famílias assentadas aumentou de 36,3 mil para 136,4 mil, impulsionado pela expectativa de reforma agrária e pelo apoio dos movimentos sociais. No entanto, a partir de 2007, os números caíram drasticamente, chegando a 39,5 mil em 2010. (DATALUTA, 2024).

Essa redução reflete uma mudança na política agrária, que passou a priorizar a “qualificação dos assentamentos existentes”, melhorando infraestrutura e produtividade nas áreas de assentamentos já consolidados, em vez de desapropriar novas terras. “Os dois mandatos liderados por Lula podem ser sintetizados pela esperança criada e posterior decepção das classes que esperavam um governo totalmente comprometido com as questões agrárias e enfrentando o agronegócio monocultor”. (Cattelan, 2020, p. 153)

Embora essa estratégia tenha beneficiado famílias já assentadas, resultou em menos investimentos em novas desapropriações e menos famílias beneficiadas. A queda também pode ser atribuída à influência do agronegócio, que ganhou força durante o governo Lula, e aos entraves burocráticos e jurídicos.

Nas análises de Engelman e Gil (2012) os programas agrários implementados durante os dois primeiros governos do PT apresentaram uma mudança significativa de enfoque em relação ao segundo mandato. Enquanto no primeiro governo Lula ainda havia certa ênfase na reforma agrária via desapropriação de terras improdutivas, no segundo governo essa estratégia perde força, dando lugar a políticas públicas mais focalizadas no combate à pobreza rural.

Portanto, é nesse contexto que a reforma agrária deixa de ser vista como um instrumento de transformação estrutural do campo e passa a ser associada a iniciativas de consolidação de assentamentos já existentes, além de programas de apoio à agricultura familiar e à soberania alimentar. Como consequência, há uma redução no número de novos assentamentos, indicando um afastamento da proposta inicial de redistribuição de terras.

A formulação e aplicação dessa política pública de buscar consolidar, fixar no campo as famílias já assentadas, embora importantes para mitigar desigualdades imediatas, não enfrentam as raízes do problema agrário, mantendo intacta a estrutura desigual de propriedade da terra. Dessa forma, a reforma agrária, em seu sentido mais amplo, acaba sendo substituída por ações paliativas, que receberam grande atenção durante os governos do PT, mas sem avançar significativamente na desconcentração de terras.

Além disso, é importante destacar que esse redirecionamento das políticas agrárias coincidiu com a crescente institucionalização dos movimentos sociais do campo, que, ao se aproximarem do governo, também passaram a atuar dentro dos limites impostos pelas

diretrizes estatais. Tal acomodação política contribuiu para o arrefecimento das mobilizações por desapropriação e pela retomada de terras, o que, por sua vez, enfraqueceu a pressão social por uma reforma agrária mais estrutural e redistributiva.

## **2.7. Reforma Agrária no Brasil: Governo Dilma (2011 - 2016)**

Durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016)<sup>8</sup>, as políticas públicas de reforma agrária herdadas do governo Lula foram mantidas, em especial as diretrizes em direcionar as políticas públicas para assentamentos já consolidados. No entanto, o avanço de seu governo enfrentou obstáculos políticos e econômicos, sobretudo, quando a crise fiscal e a pressão de setores conservadores limitaram sua efetividade. Apesar da continuidade de programas de assentamento e crédito para a agricultura familiar - como o Pronaf e outros - a administração de Dilma aprofundou contradições ao priorizar o agronegócio como eixo do desenvolvimento rural. (Bastos, 2017). Cortes orçamentários no Incra (até 40% em 2015) e a redução drástica de desapropriações de 1.270 famílias assentadas em 2011 para 184 em 2015, segundo dados do MDA, refletiram essas tensões. (BRASIL, 2025)

De todo modo, embora o programa do PT tenha estabelecido diretrizes exigentes em relação à reforma agrária, no primeiro mandato do governo Dilma os avanços nessa área foram insignificantes, configurando um dos períodos menos produtivos em termos de políticas públicas voltadas à democratização de terras. Para justificar o baixíssimo número de assentamentos criados, o governo utilizou o mesmo discurso do Lula, dizendo que priorizava a "qualidade" dos assentamentos, ampliando, assim, linhas de crédito para agricultores familiares. No entanto, essa estratégia não resultou em mudanças estruturais significativas, mantendo a reforma agrária em um patamar de estagnação.

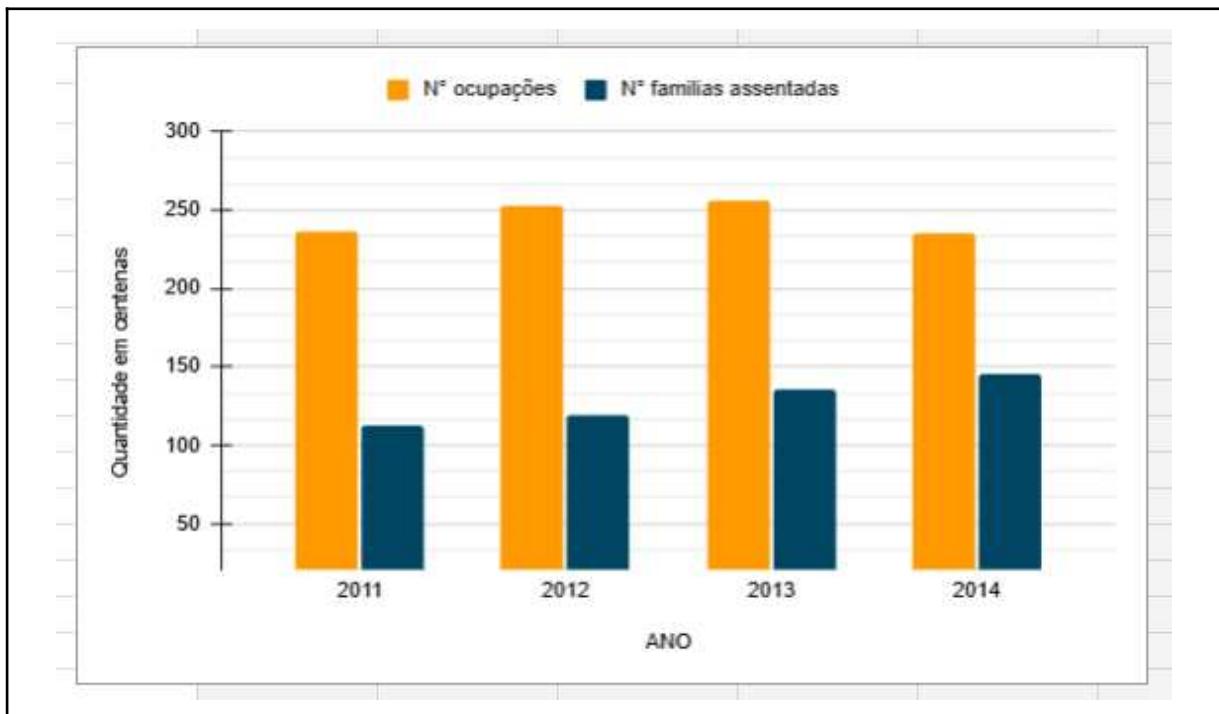
Durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), essa dissonância ficou particularmente evidente quando confrontamos os dados oficiais com as demandas sociais. Uma análise criteriosa dos números revela um cenário preocupante, enquanto o Estado apresentava uma atuação tímida na criação de novos assentamentos - limitando-se muitas

---

<sup>8</sup> O segundo mandato de Dilma Rousseff foi interrompido em 2016 por um processo de impeachment que parte significativa dos referenciais teóricos acadêmicos caracteriza como um golpe parlamentar. Essa interpretação baseia-se tanto na fragilidade jurídica das acusações - centradas nas chamadas "pedaladas fiscais" - quanto no evidente viés político que marcou o processo. As irregularidades fiscais alegadas não se enquadram nos requisitos de crime de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/1950. (BASTOS, 2017). Contudo, o "impeachment" (golpe) foi resultado de uma articulação entre setores conservadores do congresso nacional, elites econômicas e grupos midiáticos, cujo objetivo central era a remoção de um governo democraticamente eleito.

vezes à manutenção de políticas já existentes - os movimentos sociais respondiam com crescente pressão por meio de ocupações de terra, reivindicando a efetivação da reforma agrária.

**Gráfico 5 - Número de ocupações durante o governo Dilma (2011 - 2016)**



**Fonte:** DATALUTA(2020)

**Org:** Bueno (2025)

Os dados apresentados acima mostram uma trajetória oscilante na criação de assentamentos durante o primeiro ano do governo Dilma. Em 2011, foram estabelecidos 136 projetos, número que caiu para 119 no ano seguinte, voltando a subir para 145 em 2013 e atingindo o pico de 150 em 2014. Essa média anual de aproximadamente 137 assentamentos configura um dos desempenhos mais modestos na história recente da reforma agrária brasileira. (DATALUTA, 2020). O governo justificava essa baixa produtividade com o argumento de priorizar a "qualidade" em detrimento da quantidade, destacando a ampliação das linhas de crédito para agricultores familiares como alternativa.

Contudo, os números das ocupações de terra contam uma história diferente. Apenas em 2014, registraram-se 145 ocupações, cifra que praticamente igualou o número de assentamentos criados naquele ano. Este paralelismo é revelador, pois cada ação governamental parecia responder a uma demanda social pré-existente, caracterizando uma política essencialmente reativa. (DATALUTA, 2020). Essa abordagem da política pública de

reforma agrária acaba por transferir para as famílias camponesas o ônus da luta por direitos, obrigando-as a assumirem uma posição de protagonismo na pressão por mudanças que deveriam ser garantidas pelo Estado.

Essa dinâmica expõe duas problemáticas estruturais na forma em que a gestão do governo Dilma tratou a política pública para a reforma agrária. Primeiro, a evidente desconexão entre o discurso oficial e a prática concreta. Enquanto o PT mantinha em seu programa diretrizes ambiciosas para a reforma agrária, sua implementação mostrava-se incapaz de atender às demandas mais básicas.

A segunda diz respeito à Lei nº 13.001/2014, que autorizou a venda de lotes por beneficiários da reforma agrária. Essa legislação, ao permitir a comercialização de terras originalmente destinadas à democratização do acesso à terra, comprometeu o princípio da função social da propriedade e consolidou a terra como mercadoria em dois momentos distintos: (1) quando o Estado a comprou de grandes proprietários, e (2) quando os próprios assentados, frequentemente enfrentando dificuldades estruturais e falta de apoio, passaram a ter respaldo legal para vendê-la. Essa medida não apenas fragiliza a permanência das famílias no meio rural, mas também fortalece a lógica mercantil em detrimento dos direitos sociais, indo na contramão das bandeiras históricas dos movimentos de luta pela terra.

A análise desses números permite concluir que, durante o governo Dilma, a reforma agrária foi perdendo seu caráter de política pública estruturante para assumir feições meramente paliativas. Os assentamentos criados durante seu mandado não resultaram de um planejamento estratégico, mas sim de respostas pontuais a crises socioterritoriais. Essa queda na criação de assentamentos representa um dos legados mais contraditórios desde o governo FHC.

Como aponta Teixeira (2014a), presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), mesmo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, as políticas de redistribuição fundiária foram insuficientes para alterar a estrutura concentradora de terras no país. Paralelamente, o agronegócio expandiu-se sobre terras públicas, inclusive em áreas de conservação ambiental, territórios indígenas e comunidades quilombolas, evidenciando um conflito permanente entre o modelo de agricultura industrial e os direitos territoriais de povos tradicionais.

Durante o governo Dilma Rousseff, essa contradição tornou-se ainda mais evidente com a promulgação da Lei nº 13.001/2014, que permitiu que assentados da reforma agrária comercializassem seus lotes. Tal legislação, ao legalizar a venda de terras originalmente destinadas à função social, acabou por consolidar a mercantilização fundiária em dois marcos centrais: (1) quando o Estado adquiriu terras de latifundiários, e (2) quando autorizou os assentados a vendê-las, muitas vezes diante da precariedade das condições de vida nos assentamentos. A medida não apenas enfraqueceu o projeto de permanência das famílias no campo, como também reafirmou a lógica do capital sobre a terra, distanciando-se das reivindicações históricas dos movimentos sociais do campo.

## **2.8. Reforma Agrária no Brasil: Governo Michel Temer (2016 - 2018)**

Durante o governo de Michel Temer (2016–2018), a política de reforma agrária sofreu um processo ainda mais acentuado de enfraquecimento institucional e orçamentário. A gestão Temer operou sob forte influência da bancada ruralista no Congresso Nacional, o que se traduziu em uma agenda marcada pela paralisação da criação de novos assentamentos e pelo desmonte de estruturas de apoio à agricultura familiar.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto logo no início de seu governo, sendo suas atribuições transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social, em uma clara sinalização da secundarização da pauta agrária. Conforme dados da CPT (2020), em 2017 não houve nenhum novo assentamento criado, o que representa um marco inédito desde o fim da ditadura militar. O Incra, por sua vez, sofreu com contingenciamentos ainda mais severos, comprometendo atividades básicas como a vistoria de imóveis rurais para fins de desapropriação. Nesse sentido, Alentejano (2018, p. 310) relembra que

O governo Temer deixou claro seu posicionamento em relação às disputas no campo brasileiro logo em seus primeiros atos, quando extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e cancelou desapropriações de terras e demarcações de terras indígenas e quilombolas. (ALENTEJANO, 2018, p. 310)

Vale destacar que Michel Temer só chegou à presidência da República após o golpe parlamentar que destituiu a presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016. Seu governo, portanto, nasce sob o signo da ilegitimidade democrática, o que reforça o alinhamento a setores conservadores que foram fundamentais para sua manutenção no poder. A lógica predominante

na gestão Temer foi a de consolidar o modelo agroexportador, ampliando incentivos ao agronegócio e esvaziando os canais institucionais de diálogo com os movimentos sociais do campo.

Após a aprovação do Impeachment da presidente Dilma Rousseff, tomou posse como presidente interino do país, no dia 12.05.2016, o senhor Michel Temer, que ocupava o cargo de vice-presidente da república. Tal interinidade foi transformada em exercício efetivo no dia 31.08.2016, quando o Senado da República aprovou o afastamento definitivo da presidente eleita. Da interinidade aos dias atuais, o governo Temer vem adotando um conjunto de medidas, com destaque para a Medida Provisória 726 (MP 726), de 12.05.2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao mesmo tempo em que se fundiram as atividades do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com as atividades agrárias na nova estrutura institucional denominada de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e para a Medida Provisória 759 (MP 759), publicada no dia 22.12.2016, que procura reestruturar a política agrária do país. (MATTEI, 2018, p. 297)

A relação com organizações como o MST deteriorou-se drasticamente, marcada por criminalização das ocupações e repressão às mobilizações. Nesse cenário, a política pública de reforma agrária deixou de ser prioridade e passou a figurar apenas como instrumento retórico de governabilidade, sem qualquer iniciativa concreta de reverter a histórica concentração fundiária no país. Assim, a gestão Temer aprofunda a inflexão iniciada no segundo mandato de Dilma, promovendo um desmonte silencioso e estrutural da reforma agrária, esvaziando suas diretrizes fundacionais e submetendo a política agrária aos interesses do mercado e da grande propriedade.

## **2.9. Reforma Agrária no Brasil: Governo Bolsonaro (2019 - 2022)**

O governo Bolsonaro protagonizou a pior gestão governamental desde a redemocratização e, em sua gestão como presidente - em detrimento da agricultura familiar - priorizou o agronegócio como alicerce para o desenvolvimento rural no Brasil aprofundando tendências que já estavam em curso desde o segundo governo de FHC, essas políticas se mantiveram e foram incrementadas durante os governos do PT, sob a gestão de Lula (2002-2010) e posteriormente com Dilma (2011-2016) e se manteve estagnado no governo Temer. Na contramão de tudo que vinha sendo construído, a gestão do Bolsonaro resolveu fazer uma ruptura com todo o tipo de instituições, entidades, grupos ou organizações que representasse a esquerda no Brasil, levando a política para o campo ideológico. No caso da reforma agrária, Alentejano (2020, p. 365) relata que

As políticas fundiárias levadas a cabo pelo governo Bolsonaro no primeiro ano de mandato têm três marcas fundamentais: (1) a suspensão de qualquer destinação de terras para criação de assentamentos rurais, terras indígenas e territórios quilombolas; (2) a criação de mecanismos para franquear as terras dos assentamentos e indígenas para a expansão do agronegócio e outros interesses do capital, como a mineração e a construção de hidrelétricas; (3) a intensificação da legalização da grilagem de terra

No entanto, o que se observou durante o governo Bolsonaro (2019-2022) foi uma descontinuidade significativa nas políticas públicas voltadas à reforma agrária, marcada pela redução de investimentos, desmonte de estruturas institucionais e estagnação na desapropriação de terras. Essa ruptura não foi apenas administrativa, mas também ideológica, refletindo um alinhamento do governo com o agronegócio em detrimento da agricultura familiar e da redistribuição de terras. Dados do Relatório do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH, 2021) apontam que, em 2020, o número de famílias assentadas no Brasil foi o mais baixo em 30 anos, com apenas 1.020 famílias beneficiadas, em contraste com a média anual de 35 mil famílias durante os governos Lula e Dilma. (DATALUTA, 2020)

Além disso, pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022) revelam que o orçamento do Incra sofreu cortes superiores a 70% no período, inviabilizando a execução de projetos de infraestrutura em assentamentos já existentes. Paralelamente, a violência no campo aumentou, com registros de conflitos agrários e assassinatos de lideranças camponesas, conforme documentado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2021).

Essa política de abandono da reforma agrária acentuou as desigualdades territoriais e a concentração fundiária, um problema histórico no Brasil, que permanece como um dos países com a distribuição de terra mais desigual do mundo, segundo o Cadastro Ambiental Rural (CAR, 2023). Estudos de Fernandes (2019) reforçam que, sem uma estratégia de desenvolvimento rural inclusiva, o país tende a aprofundar a marginalização de comunidades tradicionais e pequenos agricultores, agravando tensões sociais e ambientais.

Portanto, a gestão Bolsonaro representou um retrocesso nas conquistas da reforma agrária, com impactos que podem perdurar por anos, exigindo medidas urgentes de reestruturação institucional e retomada de políticas redistributivas para reverter esse cenário.

### **3. Evasão e Rotatividade em Assentamentos da Reforma Agrária**

A reforma agrária configura-se como uma política pública redistributiva e estruturante, voltada à redução das desigualdades no meio rural e à promoção do desenvolvimento territorial sustentável. Conforme estabelecido pelo Estatuto da Terra (1964), seu principal objetivo é assegurar a função social da terra, garantindo não apenas o acesso democrático a esse recurso, mas também a melhoria dos indicadores socioeconômicos das famílias campesinas. No entanto, para que essa política seja efetiva, é necessário superar desafios inerentes ao ciclo de implementação e consolidação dos assentamentos. Tais desafios abrangem desde questões fundiárias até os desafios para a permanência no campo.

Segundo a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Terra, ambos compreendem que a Reforma Agrária é um conjunto de medidas que visam à redistribuição mais justa da terra, alterando seu regime de posse e uso para atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade (BRASIL, 1988). Já a Política Agrícola é compreendida como um sistema de ações destinadas a apoiar a propriedade da terra, orientando as atividades agropecuárias em harmonia com o desenvolvimento econômico e industrial do país (BRASIL, 1988, art. 1º, §2º).

Um dos aspectos mais relevantes do ordenamento constitucional supracitado diz respeito à função social da propriedade (Art. 2º), que condiciona o acesso à terra ao cumprimento de requisitos como o bem-estar dos trabalhadores e suas famílias, a produtividade adequada, à preservação ambiental e o respeito às leis trabalhistas (BRASIL, 1988, §1º do Art. 2º). Essa concepção assegura que a propriedade rural não seja apenas um direito individual, mas também um instrumento de desenvolvimento coletivo. Igualmente, o Art. 3º reconhece o direito de entidades privadas, como cooperativas, à propriedade coletiva da terra, desde que aprovadas pelo órgão competente. Isso permite que famílias assentadas se organizem em modelos coletivos de produção, fortalecendo sua capacidade econômica e social.

Dessa forma, o Estatuto da Terra (1964) e Constituição Federal de (1988) constituem a base legal da Reforma Agrária brasileira, definindo os princípios para uma distribuição mais justa da terra e a promoção de políticas públicas que visam à equidade social no meio rural. A plena aplicação desses instrumentos normativos é fundamental não só para assegurar o acesso

à terra, mas também para criar políticas públicas para a efetiva permanência das famílias nos assentamentos.

Contudo, a efetividade desse marco legal depende da implementação de políticas públicas estruturantes, como assistência técnica qualificada, acesso a crédito rural, infraestrutura básica e acesso a mercados institucionais (programas agrícolas) para a comercialização da produção. A ausência dessas medidas tem levado ao fenômeno preocupante nas últimas décadas, ou seja, a crescente evasão de famílias dos lotes de Reforma Agrária. Esse cenário evidencia a urgência de se repensar as políticas agrárias, indo além da simples distribuição de terras. É preciso garantir condições materiais e institucionais para que os assentamentos se tornem espaços de efetiva inclusão produtiva e desenvolvimento rural.

No contexto da reforma agrária brasileira, esses dois fenômenos (evasão e rotatividade) são interdependentes, porém conceitualmente distintos, ambos surgem como desafios para o desenvolvimento dos assentamentos e a permanência das famílias campesinas em suas terras. Ambos fenômenos se confundem no debate público, no entanto, representam na realidade dinâmicas sociais distintas, cada uma demandando abordagens específicas, sobretudo, no âmbito das políticas públicas.

Nesse contexto, torna-se essencial estabelecer uma clara distinção conceitual entre esses dois fenômenos, a evasão, é caracterizada pelo abandono definitivo do lote, enquanto a rotatividade se configura pela troca frequente de ocupantes entre lotes dentro do mesmo assentamento ou entre diferentes projetos. Todavia, essa diferenciação terminológica não é meramente acadêmica, mas assume - como veremos - relevância prática fundamental para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

A precisão conceitual dos termos permite o desenvolvimento de instrumentos de gestão mais refinados e adequados às complexas dinâmicas territoriais. Compreender se um assentamento enfrenta problemas de evasão permanente ou de rotatividade entre lotes possibilita a criação de uma agenda de políticas públicas visando a formulação e a implementação de ações governamentais, garantindo assim uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. Essa abordagem diferenciada é particularmente relevante para responder às especificidades de cada contexto local.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento contínuo das políticas de reforma agrária deve se alicerçar em dois pilares complementares, primeiro a análise criteriosa de dados empíricos e, segundo a participação ativa das comunidades envolvidas. Essa dupla perspectiva - técnica e social - constitui a base para transformar a reforma agrária em um instrumento genuíno de inclusão produtiva e promoção da equidade no meio rural.

Dito isso, a evasão, portanto, ocorre quando uma ou mais famílias assentadas abandonam de forma permanente os lotes que lhes foram destinados. Esse fenômeno está diretamente ligado a uma combinação de fatores que tornam a vida no campo difícil ou pouco vantajosa. A ausência de políticas públicas eficazes atrai obstáculos econômicos, como a escassez de recursos para investir na agricultura ou a impossibilidade de obter uma renda adequada são fatores passíveis para que as famílias abandonem o assentamento. Além disso, a falta de infraestrutura básica, como estradas em condições precárias, acesso limitado à energia elétrica, água potável e saneamento, também desempenha um papel crucial no desestímulo e na decisão das famílias de deixar os assentamentos. Assim

O termo evasão caracteriza a fuga ou o desenquadramento dessas famílias da política de reforma agrária, enquanto as **rotatividades**, trocas e abandono de lotes irregulares (ou seja, não-assentados oficialmente perante o Instituto Nacional de Colonial e Reforma Agrária – INCRA) demonstram a mobilidade dentro ou à margem da reforma agrária. (MELLO, 2008, p. 595, *grifos do autor*)

Por conseguinte, a falta de assistência técnica especializada compromete diretamente a viabilidade econômica das famílias campesinas. O arcabouço teórico sobre o tema demonstra que famílias assentadas, embora detentoras do Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou do Direito de Posse (D.A) carecem de capacitação adequada tanto para produzir, quanto para escoar a produção agrícola. Essa lacuna no acompanhamento técnico resulta em baixa produtividade, dificuldades de comercialização e, consequentemente, na inviabilização da agricultura camponesa e familiar como meio de subsistência - fatores que contribuem decisivamente para o abandono dos lotes.

Por outro lado, a rotatividade é caracterizada pela substituição frequente de famílias nos lotes assentados. Esse fenômeno, embora não represente o abandono definitivo do projeto de reforma agrária, traz desafios significativos para a consolidação dos assentamentos. A rotatividade pode ocorrer por diversas razões, tais como dificuldades de adaptação ao modo

de vida rural, falta de identificação com as atividades agrícolas ou a busca por melhores oportunidades em outras localidades.

A rotatividade de famílias assentadas pode ser por permuta ou negociação, que envolve bens e dinheiro, entre lotes dentro de um mesmo assentamento, em que o assentado busca um lote que, a seu ver, apresenta melhores qualificações em termos de qualidade de solo, relevo, aguada, acesso e até pela proximidade de parentes. Enquanto isso, o assentado que detém o outro lote quer um retorno econômico ou qualquer outro benefício de natureza física, ou até mesmo a troca acontece em solidariedade para benefício de ambos. (Rocha e Ichikawa, 2013, p. 108)

Fatores socioeconômicos, como a falta de perspectivas de crescimento no assentamento ou a insatisfação com as condições oferecidas, também podem motivar a troca de ocupantes. A constante substituição de famílias dificulta a formação de comunidades estáveis e a implementação de projetos coletivos de longo prazo, como cooperativas agrícolas ou sistemas de produção integrada. Para além disso, a rotatividade pode gerar instabilidade e descontinuidade nas atividades produtivas, impactando negativamente a produtividade e a sustentabilidade dos assentamentos.

Para enfrentar esses desafios, é essencial que as políticas públicas sejam formuladas com base em um diagnóstico preciso das causas da evasão e da rotatividade. No caso da evasão, penso ser necessário priorizar investimentos em infraestrutura básica, ampliação do acesso ao crédito rural e fortalecimento da assistência técnica e extensão rural. A criação de mercados acessíveis para a comercialização da produção também é fundamental, tal ação garante o escoamento dos produtos.

Já no caso da rotatividade, as estratégias devem focar na integração das famílias ao modo de vida rural e às atividades agrícolas, por meio de capacitações técnicas, incentivo ao cooperativismo e fortalecimento das redes de apoio comunitário e criação de feiras livres em centros urbanos. A criação de espaços de diálogo e participação também é crucial para que os assentados se sintam parte ativa do projeto, contribuindo para a construção de um senso de pertencimento e identidade coletiva.

É fundamental compreender que a reforma agrária não se configura como uma política única e uniforme. Sua implementação exige que os ciclos e estágios das políticas públicas incorporem as particularidades regionais, locais e comunitárias, considerando essas especificidades tanto na fase de formulação quanto na execução das ações governamentais.

Essa abordagem contextualizada é imprescindível para garantir que as intervenções atendam efetivamente às necessidades locais.

Além disso, o acompanhamento sistemático de fenômenos como a evasão e a rotatividade – seja por meio de pesquisas acadêmicas, monitoramento comunitário ou ações governamentais – revela-se crucial para o aprimoramento contínuo das políticas. Esse processo de avaliação permite identificar lacunas e deficiências em diferentes etapas da política pública, possibilitando ajustes e correções que devem ser ajustados de acordo com as demandas específicas de cada assentamento e/ou população beneficiada.

Dessa forma, a efetividade da reforma agrária como instrumento de desenvolvimento rural e inclusão social depende diretamente dessa dupla perspectiva, primeiro o reconhecimento da diversidade socioterritorial e, segundo a implementação de mecanismos permanentes de avaliação e requalificação das ações públicas.

A distinção entre evasão e rotatividade é, portanto, um elemento-chave para compreender de que forma esses fenômenos se manifestam em determinados e distintos assentamentos. De modo que a evasão exige medidas que garantam a permanência das famílias no campo. Já a rotatividade demanda estratégias que promovam a integração e a adaptação dos assentados. Ambas as situações evidenciam a necessidade de políticas públicas integradas e sensíveis às realidades locais, que visem não apenas a produção agrícola, mas também a melhoria das condições de vida e a construção de comunidades rurais estáveis e prósperas.

A escolha de abordar a problemática como evasão se deve ao entendimento de que os termos comumente utilizados, como “abandono” ou “desistência”, tendem a atribuir a responsabilidade pelo fenômeno exclusivamente aos camponeses assentados, o que é contestado ao longo deste trabalho. A proposta, então, é analisar a evasão como um processo influenciado por fatores estruturais e políticos e econômicos, e não apenas como uma decisão individual dos camponeses.

Essa perspectiva se alinha com as reflexões de Souza (2013), que defende a necessidade de compreender a subordinação da renda da terra ao capital. Oliveira (2001b), que argumenta que o desenvolvimento do capitalismo no campo ocorre de forma desigual e combinada, seja pela monopolização do território pelo capital, seja pela territorialização do

capital monopolista. Na mesma perspectiva Sampaio Jr. (2013), afirma que a superação da questão agrária deve unificar trabalhadores do campo e da cidade, vinculando a reforma agrária a um projeto mais amplo de transformação social.

Ao analisar as políticas fundiárias no Brasil, Alencar (2005) destaca que as estruturas agrárias foram mantidas graças aos programas de contrarreforma agrária implementados pelo Estado brasileiro, que, desde o governo de Castelo Branco, promoveram uma colonização progressiva do território. Nesse contexto, a evasão de camponeses assentados pode ser entendida como um reflexo dessas políticas, que muitas vezes não garantem as condições necessárias para a permanência das famílias no campo. A falta de infraestrutura básica, a insuficiência de políticas públicas de apoio à produção agrícola e a pressão do capital sobre as terras destinadas à reforma agrária são fatores que contribuem para o fenômeno da evasão.

Portanto, a evasão não deve ser vista como uma simples escolha individual, mas como um processo complexo e multifacetado, influenciado por dinâmicas econômicas, políticas e sociais. Este trabalho busca ampliar a compreensão desse fenômeno, destacando a necessidade de políticas públicas mais efetivas que garantam a permanência e a qualidade de vida dos camponeses assentados.

### **3.1. Experiências de Luta pela Terra no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba**

A análise da modernização agrícola no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba reveste-se de grande relevância não apenas pelos avanços quantitativos na produção e na produtividade do agronegócio, mas também pelas profundas contradições socioeconômicas que marcam esse processo.

Em termos produtivos, a região consolidou-se como um dos polos mais dinâmicos do agro brasileiro, com expressiva participação na produção de grãos, cana-de-açúcar e carnes, impulsionada por investimentos em tecnologia, mecanização e expansão das fronteiras agrícolas. No entanto, esse desenvolvimento segue os moldes da modernização conservadora, um modelo que, embora gera crescimento econômico, aprofunda desigualdades ao concentrar terra, renda e poder.

Do ponto de vista social, o progresso técnico convive com a persistência de relações de trabalho precarizadas, evasão rural e marginalização de pequenos agricultores, que muitas vezes são excluídos dos benefícios do crescimento. Economicamente, a riqueza gerada pela

agroindústria contrasta com a pobreza em municípios onde a monocultura dominante não garante distribuição equitativa de renda. Além disso, os impactos ambientais, tais como desmatamento e esgotamento de recursos hídricos, colocam em xeque a sustentabilidade desse modelo a longo prazo.

Assim, compreender a modernização agrícola no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba exige uma abordagem crítica, que vá além dos indicadores de produtividade e examine as tensões entre desenvolvimento e exclusão, entre acumulação capitalista e direitos sociais, revelando como a prosperidade de poucos frequentemente se constrói sobre a exploração de muitos.

Contudo, um aspecto importante para entender a luta pela terra nessa macrorregião é que ela é reconhecida como a região com o maior número de conflitos agrários em Minas Gerais, sobretudo, o Pontal do Triângulo, que é uma das mais violentas do país (Gomes, 2004, p. 86). As reivindicações por acesso à terra no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba se concretizam, principalmente, através das iniciativas apoiadas pela FETAEMG. Desse modo

Assim vinculadas às campanhas salariais apoiadas pela FETAEMG, intensificaram-se as paralisações na região do Triângulo Mineiro – como, além da dos bóias-frias da caficultura, as dos canavieiros de Uberaba e de Fronteira, no ano de 1984, e a dos trabalhadores rurais de Centralina (Gomes, 2004, p. 111).

Em virtude da crescente mobilização e do expressivo aumento de conflitos por terra, a região do Triângulo Mineiro passou a integrar as áreas de Minas Gerais que intensificaram a luta pela implementação da Convenção Coletiva de Trabalho. O objetivo era incluir os trabalhadores ligados à cultura da soja na região, com essa luta se intensificando especialmente após a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) e do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PRODECER) (Gomes, 2004, p. 112).

De modo, que a partir de 1985 a FETAEMG adotou uma postura mais combativa em relação à luta pela terra, impulsionada pelo surgimento de outras organizações que também iniciaram a mobilização dos trabalhadores rurais do estado, como o MST e a CPT. Essas entidades promoveram lutas de ocupação e resistência. Com essas ações, exigiram uma nova abordagem da federação, o que favoreceu um avanço na luta pela reforma agrária em Minas Gerais, seguindo, assim, uma tendência nacional.

Inicialmente essa incorporação se dá de forma muito limitada, com a federação envolvendo-se apenas nas lutas de resistência para, posteriormente, em especial nos anos 1990, ligar-se mais diretamente as

ocupações e aos conflitos fundiários. O marco desse processo é a realização do 1º Congresso Estadual dos Trabalhadores Rurais de Minas Gerais, realizado pela FETAEMG em 1984. Inserido num contexto em que a sociedade passa por um processo de reorganização política e econômica, o evento representará a abertura de um novo ciclo no processo de organização dos trabalhadores do estado, sinalizando para uma luta mais incisiva e dinâmica pela reforma agrária [...] (Gomes, 2004, p. 112-113).

Nesse contexto, entre 1983 e 1984, o Triângulo Mineiro foi palco do primeiro conflito pela posse de terras na região, ocorrido em Iturama, na Fazenda Barreiro. Essa mobilização se tornou um marco na luta pela terra, “inspirando uma das maiores mobilizações de resistência dos sem-terra no Triângulo Mineiro” (Fonseca, 2001, p. 109).

Com a tensão em Iturama, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Araxá começou a buscar experiências na localidade, visando iniciar ocupações também no Alto Paranaíba. Ao disseminar e compartilhar a luta com outros sindicatos, inseriu a reivindicação pela terra na mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba. (Fonseca, 2001)

Todavia, embora a ocupação tenha sido inicialmente bem-sucedida, contou com apenas algumas famílias, que foram despejadas no dia seguinte, sem ordem judicial, pela Polícia Militar e membros da União Democrática Ruralista (UDR)<sup>9</sup>, evidenciando que, mesmo assim

[...] recém-criada, a UDR já demonstrava seu poder de pressão e de articulação local e nacional, inclusive via imprensa, desqualificando e criminalizando o movimento, não permitindo sequer a realização de vistorias em fazendas da região pelo INCRA (Gomes, 2004, p. 119).

Nesse contexto, destaca-se a relevância da atuação dos movimentos de luta pela terra na região, e sua importância na conquista e no acesso à terra. Pois, o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba são áreas tradicionalmente dominadas pelo agronegócio, caracterizada por grandes propriedades rurais, o que cria um ambiente propício para conflitos agrários.

Esses movimentos desempenham um papel crucial na reivindicação de direitos e na luta por uma distribuição mais justa da terra, contribuindo para o fortalecimento da agricultura camponesa e o desenvolvimento local. Ademais, a região do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba vem sendo marcada, também, pela intensa implementação de

<sup>9</sup>- A UDR nasceu como reação organizada e violenta dos grandes proprietários de terras aos movimentos populares do campo que defendiam a reforma agrária nos anos 1960. De acordo com a professora Regina Bruno, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), os integrantes da UDR têm perfil conservador, são contrários à garantia de direitos àqueles que divergem dos seus interesses e agem em sintonia com as bancadas da bala e da bíblia -- que representam no Congresso, respectivamente, o lobby militarista e fundamentalista cristão. Gomes, (2004)

projetos governamentais que levam à concentração de terras. Assim, os conflitos e as ocupações no campo se tornaram mais frequentes, como uma forma de resistência à exclusão social provocada por capitalistas e proprietários de grandes extensões de terra, que historicamente moldaram o cenário agrário da área.

De modo que, as ocupações de terra se configuram como uma das estratégias de mobilização social mais eficazes para reivindicar acesso à terra, pois geram uma pressão significativa sobre o Estado e sobre a sociedade que apoia a reforma agrária.

Como resultado, essas manifestações e a articulação entre os trabalhadores rurais promovem um aumento da conscientização política e o desenvolvimento das capacidades dos movimentos socioterritoriais, cujas iniciativas favorecem a formação de assentamentos rurais, vistos como espaços de reterritorialização para as famílias campesinas

a territorialização da luta pela terra e pela Reforma Agrária, em suas maiores dimensões, que compreende a conflitualidade no campo em Minas Gerais, foi expressiva, notadamente, nos municípios de Uberlândia, Unaí, Santa Vitória, Buritis e Prata, Montes Claros, Frei, Inocêncio e Ituiutaba, Porteirinha, Araxá, Paracatu e São João da Ponte. Entre os municípios em que as ocupações vêm se intensificando, estão: Arinos, Campina Verde, Capitão Enéas, Coromandel, Ibiá, Itacarambi, Matias Cardoso e Varzelândia (Vieira, 2014, p. 128).

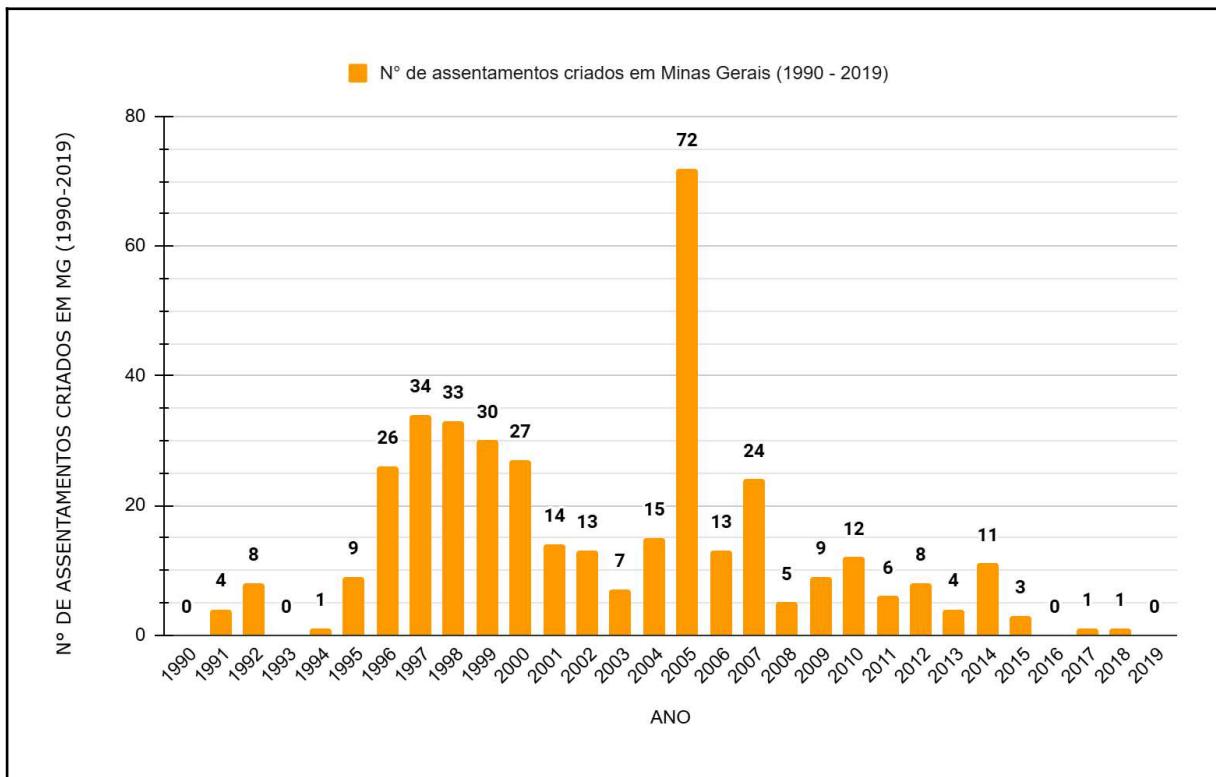
Nesse sentido, os movimentos socioterritoriais no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba estão em consonância com as diretrizes nacionais da reforma agrária, reconhecida como uma política de Estado. Já nos assentamentos de Minas Gerais, observa-se uma intersecção entre as demandas locais e nacionais, apesar de suas especificidades regionais. Essa dinâmica se reflete também na relação de Minas com as regiões do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Contudo, o Gráfico 6 ilustra bem a evolução do número de assentamentos estabelecidos ao longo dos anos em Minas Gerais, evidenciando assim, que o assentamento é a concretização da reforma agrária. Por meio desse processo, as famílias campesinas recuperam sua dignidade, uma vez que a posse da terra representa não apenas um espaço físico, mas também um símbolo de empoderamento e autonomia.

Desse modo, a criação de assentamentos rurais consolida-se como um instrumento fundamental para a construção de um novo tecido social no campo, em que a coletividade, a produção agroecológica e a solidariedade entre as famílias constituem os pilares de uma nova lógica territorial. Mais do que garantir o direito à terra, os assentamentos promovem uma reconstrução das relações sociais e econômicas, estabelecendo vínculos comunitários que resistem às lógicas excludentes do agronegócio. Assim, ao se territorializarem, essas famílias

reafirmam sua identidade camponesa, transformam o espaço rural e contribuem ativamente para a soberania alimentar e para a democratização do acesso aos bens naturais e produtivos.

**Gráfico 6 - Assentamentos rurais criados por ano em Minas Gerais - 1990-2020**



**Fonte:** DATALUTA (2020)  
**Org.** Bueno (2024)

Todavia, a região do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba possui um destaque significativo de projetos governamentais que, historicamente, têm promovido a concentração fundiária a despeito da agricultura camponesa. Esse processo acentuou as tensões no campo, resultando em um aumento dos conflitos e das ocupações de terras, como resposta à exclusão social perpetuada pelos grandes proprietários e capitalistas que sempre controlaram o cenário agrário da região. Partindo desse contexto, as ocupações de terras emergem como uma das formas mais importantes de mobilização social, por exercerem uma pressão direta tanto sobre o Estado quanto sobre a sociedade.

As ações de ocupação não apenas desafiam a estrutura fundiária vigente, mas também se mostram como uma estratégia eficaz de reivindicação, capaz de catalisar transformações políticas e sociais. Através dessas mobilizações, os trabalhadores rurais se organizam e constroem uma base de apoio que fortalece os movimentos socioterritoriais. Nesse sentido, “A ocupação, como forma de luta e acesso à terra, é contínuo na história do campesinato.

Desde o princípio de sua formação, os camponeses em seu processo de criação e recriação ocuparam terras” (Fernandes, 2000, p. 67)

Contudo, os movimentos sociais de luta pela terra, por sua vez, desempenham um papel central na criação de assentamentos rurais, que não são apenas espaços de acesso à terra, mas também locais de (re)territorialização e reconstrução das identidades dos agricultores. Tais assentamentos rurais configuram-se como ambientes em que as famílias campesinas podem desenvolver sua autonomia, ampliar suas capacidades produtivas e se integrar mais efetivamente às dinâmicas econômicas locais e regionais.

Além disso, a articulação entre os trabalhadores rurais e suas demandas por políticas públicas e pela democratização do acesso à terra exerce um papel decisivo na luta pela reforma agrária, contribuindo para a ampliação e fortalecimento das mobilizações sociais nesse campo. Essa articulação não apenas potencializa a pressão sobre o Estado para a implementação de políticas que promovam uma distribuição mais justa das terras, mas também reforça o caráter político da luta, ao evidenciar a necessidade de incluir os trabalhadores rurais como protagonistas nas decisões que envolvem a política agrária do país.

No entretanto desse processo procuram negociar com o Estado o assentamento das famílias. Promessas e compromissos que na maior parte das vezes não se realizam, são sempre as respostas que as obtém. No conhecimento das experiências aprendem que devem construir as condições necessárias para conquistar a terra, participando da formação do Movimento compreendido pela criação de comissões, núcleos, setores, coordenações. São partes da forma de organização em movimento (Fernandes, 2000, p. 65)

Contudo, a luta dos camponeses por terra vai além da conquista territorial, pois envolve também a defesa da soberania alimentar, do desenvolvimento rural sustentável e da justiça social. Os assentamentos rurais são fundamentais para a reconfiguração das políticas agrárias no Brasil, funcionando não apenas como áreas de produção agrícola, mas como espaços de novas formas de organização social e produtiva, com impacto duradouro na economia e na sociedade.

Dados do Banco de Dados da Luta pela Terra (DATALUTA) mostram, na Tabela 1, o aumento expressivo de ocupações de terras e criação de assentamentos no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba entre 1990 e 2019. Esses números evidenciam o crescimento das mobilizações por reforma agrária e o avanço na luta por direitos fundiários, refletindo a pressão contínua dos trabalhadores rurais organizados sobre o governo para atender às suas demandas.

**Tabela 1 - Ocupações/assentamentos criados no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba(1990 a 2019)**

<b>Municípios do Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba</b>	<b>Número de ocupações</b>	<b>Número de assentamento criados</b>
Araguari	5	2
Araxá	11	0
Campina Verde	10	12
Campo Florido	3	2
Campos Altos	1	1
Canápolis	3	0
Capinópolis	1	0
Carmo do Paranaíba	1	0
Carneirinho	2	0
Comendador Gomes	3	1
Coromandel	10	2
Frutal	2	0
Guimarânia	1	0
Gurinhatã	7	4
Ibiá	10	5
<b>Ituiutaba</b>	<b>16</b>	<b>6</b>
Iturama	2	0
Limeira do Oeste	1	2
Monte Alegre de Minas	3	0
Nova Ponte	3	1
Patos de Minas	1	2
Patrocínio	8	2
Perdizes	6	5
Prata	19	5
Rio Paranaíba	2	2
Sacramento	7	1
Santa Vitória	18	6
São Francisco de Sales	2	2
Serra do Salitre	5	1
Tapira	1	1
Tiros	1	0
Tupaciguara	3	1
Uberaba	8	3
Uberlândia	54	14
União de Minas	1	1
Veríssimo	4	3
<b>TOTAL</b>	<b>235</b>	<b>87</b>

**Fonte:** DATALUTA (2020)  
**Org:** Bueno (2024)

A tabela apresenta dados sobre ocupações de terras e assentamentos rurais criados em municípios do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba entre 1990 e 2019, revelando padrões de conflitos fundiários e políticas de reforma agrária na região. Desse modo, o processo de modernização agrícola no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, embora tenha impulsionado o crescimento econômico regional, também acentuou contradições socioterritoriais, evidenciadas pela dinâmica das ocupações de terra e pela criação de assentamentos rurais entre 1990 e 2019.

Ao analisar a tabela 1, a mesma demonstra uma distribuição assimétrica tanto das ocupações quanto dos assentamentos. Uberlândia aparece como o epicentro dos conflitos fundiários, com 54 ocupações e 14 assentamentos criados, um indicativo da intensa disputa por terras em uma região onde a expansão do agronegócio convive com a marginalização de trabalhadores rurais. Padrão semelhante aparece em Santa Vitória (18 ocupações, 6 assentamentos) e Ituiutaba (16 ocupações, 6 assentamentos), sugerindo que a modernização conservadora - caracterizada pela concentração de terras e renda - gerou resistências e mobilizações por acesso à terra.

Em contraste, municípios como Araxá (11 ocupações, nenhum assentamento) e Frutal (2 ocupações, nenhum assentamento) exemplificam locais onde a demanda por reforma agrária não se traduziu em políticas efetivas, seja por resistência de elites locais, falta de terras passíveis de desapropriação ou ausência de mobilização social organizada.

A criação de assentamentos, ainda que significativa em alguns municípios (como Campina Verde, com 12 assentamentos para 10 ocupações), não acompanhou proporcionalmente à magnitude das ocupações na maioria dos casos. Isso revela uma política fundiária fragmentada, na qual o Estado atua de forma reativa e seletiva, muitas vezes priorizando áreas com menor conflito ou onde há maior viabilidade política.

Uberlândia, por exemplo, teve apenas 14 assentamentos para 54 ocupações, um descompasso que pode indicar tanto a dificuldade em regularizar terras em áreas valorizadas pelo agronegócio quanto a criminalização dos movimentos sociais. Já em Campina Verde, o número de assentamentos superior ao de ocupações sugere uma atuação mais proativa do Incra.

Os dados analisados reforçam a tese de que o desenvolvimento agrícola no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba seguiu um padrão excludente, no qual a geração de riqueza não se traduziu em equidade social. A persistência de ocupações - e sua conversão limitada em assentamentos - expõe as fissuras de um modelo que, ao priorizar a produtividade em larga escala, marginaliza pequenos agricultores e trabalhadores rurais sem-terra. A heterogeneidade entre os municípios, por sua vez, evidencia que as respostas do Estado foram condicionadas por fatores locais, como a força dos movimentos sociais, a disponibilidade de terras e os interesses políticos e econômicos dominantes.

Assim, a reforma agrária na região permanece incompleta, funcionando mais como um mecanismo de contenção de conflitos do que como uma transformação estrutural. Para além dos números, essa dinâmica ilustra os desafios de se conciliar crescimento econômico com justiça social em um contexto marcado pela histórica concentração fundiária brasileira.

Contudo, os projetos de assentamentos rurais baseados na pequena produção familiar devem ser planejados levando em consideração, além da produção agrícola, a organização social e econômica dessas comunidades. Outro fator importante que as experiências dos movimentos sociais demonstram é que a formação de coletividades, como associações de produtores ou núcleos de cooperação, é fundamental para fortalecer a posição das famílias campesinas no mercado.

Todavia, a lógica por trás dessa necessidade se dá pela natureza extremamente competitiva do sistema capitalista contemporâneo. Os pequenos produtores, se inseridos de forma isolada, enfrentarão grandes desafios para competir com produtores de médio e grande porte, os quais possuem maiores recursos e acesso a tecnologias avançadas.

Dessa maneira, os assentamentos rurais não devem ser entendidos apenas como mecanismos de mitigação de conflitos no campo, mas também como instrumentos para a elevação da renda familiar e para a transformação das dinâmicas locais de poder e comércio. A coletivização dos processos produtivos e comerciais tem o potencial de conferir maior autonomia aos assentados, reduzindo sua vulnerabilidade diante das pressões do mercado e das estruturas de poder estabelecidas.

Além disso, a ocupação de terras deve ser vista como uma resposta ativa dos agricultores contra o processo de expropriação histórica, simbolizando uma "materialização" concreta da luta pela terra. Nesse contexto, a formação de movimentos socioterritoriais surge

como uma estratégia fundamental para a efetivação dessa luta. Porquanto, tais movimentos têm desempenhado um papel central na sociedade brasileira, articulando-se em torno de reivindicações por justiça agrária e pressionando o Estado pelo avanço da reforma agrária.

Essas mobilizações não apenas buscam a redistribuição de terras, mas também promovem uma reorganização social e econômica no campo, estabelecendo novos arranjos que visam a democratização do acesso à terra e a implementação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade e o fortalecimento da agricultura camponesa.

### **3.2. Criação dos Assentamentos da Reforma Agrária em Ituiutaba MG**

O P.A. Chico Mendes, está localizado no município de Ituiutaba, no Triângulo Mineiro - região historicamente marcada por sua dinâmica econômica vinculada ao agronegócio e à expansão da fronteira agrícola. Fundada em 1901, Ituiutaba passou por significativas transformações socioeconômicas e produtivas, com ciclos que redefiniram sua estrutura agrária e seu papel no desenvolvimento regional. Conforme (Dall Agnol, 2017, p. 88)

Esta cidade foi considerada, nas décadas de 1950 e 1960, como a “capital do arroz”. Entretanto, nas últimas três décadas, o município tem recebido importantes empreendimentos econômicos, o que alterou seu cenário agrário com a inserção de atividades capitalizadas, como o gado leiteiro e de corte, seguido da produção de soja e, posteriormente, da cana de açúcar, além da instalação de laticínios.

A partir das décadas de 1970 e 1980, o município passou por uma intensa reestruturação produtiva, especialmente no setor agrícola, impulsionada pela modernização tecnológica (mecanização) e pela expansão na produção agrícola de *commodities* como cana-de-açúcar, algodão e mandioca. Atualmente, esse perfil agroexportador continua consolidado, no entanto, com predominância da produção de soja, milho e cana-de-açúcar.

Essa reestruturação no município, todavia, não se limitou a transformações técnicas e produtivas, pois como vimos o perfil do agronegócio redefiniu profundamente as dinâmicas territoriais do município e região, concentrando terras, marginalizando pequenos agricultores. Criando, assim, as condições históricas para a luta pela terra e a formação de assentamentos, entre eles o P.A. Chico Mendes.

Justamente por isso, analisar o P.A Chico Mendes em suas questões socioterritoriais exige compreendê-lo como parte desse contexto histórico mais amplo. Sua criação e consolidação estão diretamente vinculadas aos efeitos sociais da reestruturação agrária no Triângulo Mineiro. O assentamento surge, então, não apenas como uma política de

redistribuição de terras, mas como um espaço de resistência e reprodução social das famílias impactadas por esse modelo excludente. Sua trajetória reflete tanto os desafios impostos pela dominância do agronegócio quanto às estratégias adotadas pelas famílias assentadas para garantir sua permanência e construir alternativas produtivas nesse cenário.

O município de Ituiutaba, conforme Mapa 1 abaixo, está situado no extremo oeste do Triângulo Mineiro, sendo parte integrante da mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e sede de sua microrregião geográfica, que abrange outros cinco municípios, a saber, (i) Capinópolis; (ii) Gurinhatã; (iii) Ipiaçu; (iv) Cachoeira Dourada e, (v) Canápolis. Essa posição estratégica confere a Ituiutaba importância econômica e logística, funcionando como um polo microrregional de comércio e serviços para esses municípios vizinhos.

Ituiutaba tem vivenciado, nas últimas cinco décadas - conforme Tabela 2 - um expressivo declínio demográfico da população rural, reflexo das profundas transformações que remodelaram não apenas sua estrutura produtiva, mas também sua organização territorial e demográfica. Esse fenômeno demográfico está diretamente associado ao processo de modernização agrícola, à mecanização do campo e ao êxodo rural, fatores que reconfiguraram as dinâmicas socioeconômicas do município.

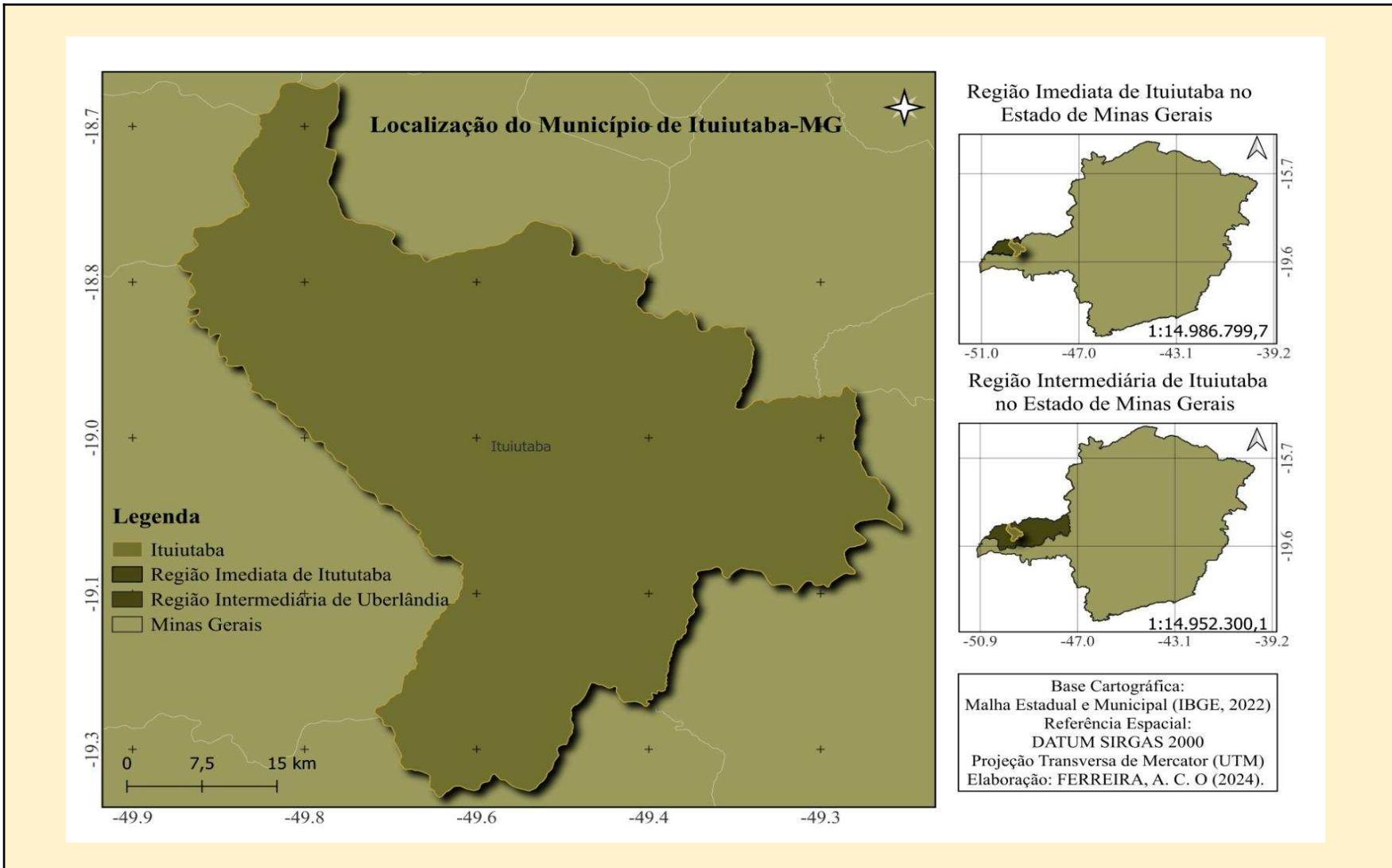
**Tabela 2 - População urbana, população rural de Ituiutaba entre 1980 a 2022**

Ano	População Urbana (hab)	População Rural (hab)	Total Habitantes
1980	68.133	9.107	77.240
1990	78.205	6.372	84.577
2000	83.853	5.203	89.056
2010	97.171	4.046	101.217
2022	98.100	4.117	102.217

**Fonte:** IBGE (2025)  
**Org.** Bueno (2025)

Com uma extensão territorial de 2.598,046 km<sup>2</sup>, Ituiutaba possui atualmente uma população estimada em 102.217 habitantes, desse total, 96% (97.171 habitantes) reside na área urbana, enquanto apenas 4% (4.117 pessoas) residem na área rural. (IBGE, 2022). Essa distribuição demográfica não apenas confirma uma tendência histórica de declínio da população rural desde a década de 1980, mas também evidencia que, a cada novo censo, a população rural diminui de forma significativa.

**Mapa 1 - Localização do município de Ituiutaba/Minas Gerais.**



Fonte: IBGE (2022) / Elaboração: Ferreira (2024)

Entre as décadas de 1950 e 1980, o município de Ituiutaba passou por um processo de transformação econômica impulsionado pela chegada de novos agentes vinculados à agroindústria. Destacaram-se, nesse contexto, a instalação de grandes empresas como o Frigorífico Bertin e o JBS, além de importantes laticínios como a Nestlé e o Canto de Minas. Esses empreendimentos foram fundamentais para o estímulo e a expansão das atividades pecuárias na região, tanto no que se refere à produção de carne quanto à de leite. (Souto, 2016).

Paralelamente, é importante mencionar o impacto do Programa Nacional do Álcool Combustível (Proálcool), criado pelo governo brasileiro durante a crise do petróleo na década de 1970, que incentivou a construção de duas usinas de produção de açúcar e álcool no município vizinho de Canápolis (MG). Essas usinas integraram a região ao esforço nacional de diversificação da matriz energética, promovendo a expansão da agroindústria canavieira. (Souto, 2016).

Esse processo de industrialização agropecuária não apenas transformou a economia local, como também reforçou a interdependência entre os setores agrícola e industrial, consolidando Ituiutaba como um importante polo agroindustrial. No entanto, a chegada desse capital agroindustrial estimulou o desenvolvimento de uma infraestrutura local voltada fortemente para o agronegócio (Oliveira, 2013).

Ao início dos anos 1980, a sojicultura também passou a desempenhar um papel relevante no agronegócio local. (Oliveira, 2013). Em 1976, com a instalação de indústrias de beneficiamento de leite no município, a pecuária leiteira ganhou ainda mais força, consolidando-se como uma das principais atividades econômicas da região. Posteriormente, a partir dos anos 2000, a cultura da cana-de-açúcar passou a ocupar uma posição central na produção agrícola de Ituiutaba, provocando a diminuição no cultivo de outras culturas tradicionais, como soja, milho e hortaliças.

Todavia, o contexto agrário de Ituiutaba caracteriza-se por uma produção voltada majoritariamente pela presença marcante de latifúndios. O crescimento da agropecuária no município ocorreu dentro do contexto da modernização agrícola, o que se relaciona diretamente com a localização privilegiada de Ituiutaba na região do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, áreas que historicamente receberam altos investimentos estatais voltados à

expansão e modernização da agricultura. Esses investimentos, portanto, facilitaram a instalação de grandes empreendimentos agroindustriais como usinas de álcool e indústrias de beneficiamento do leite.

Ademais, a luta pela terra em Ituiutaba teve início em meados de 1996, quando grupos de agricultores familiares, sem sucesso nas tentativas de ocupação de terras em municípios vizinhos e diante da ineficiência das intervenções do Incra, começaram a ocupar áreas improdutivas nas regiões rurais de Ituiutaba conhecida como "Sete Placas" e "Douradinho". (RAMOS, 2018). As ocupações registradas na Tabela 3 demonstram um papel crucial no processo de criação dos assentamentos da reforma agrária em Ituiutaba, especialmente devido à participação ativa dos movimentos socioterritoriais.

**Tabela 3 - Ocupações e Famílias Mobilizadas por Movimentos Sociais**

Movimento Social	Número de Ocupações	Total de Famílias Mobilizadas
MST	1	56 famílias
MTL	1	200 famílias
MLST	2	110 famílias
CONTAG	1	12 famílias

**Fonte:** DATALUTA (2018)

**Org.** Bueno (2024)

Percebiam que o número de ocupações realizadas pelos movimentos sociais, não ultrapassou duas por grupo. No entanto, cada uma dessas ocupações foi responsável por assentar um número expressivo de famílias, demonstrando a eficácia da articulação entre os movimentos e as comunidades envolvidas. Desse modo, a luta dos movimentos sociais não apenas garantiu moradia e uma fonte de renda para as famílias assentadas, mas também teve um impacto profundo em suas condições de vida, restaurando a dignidade daqueles que anteriormente viviam em situação de vulnerabilidade.

Tais movimentos socioterritoriais foram fundamentais para a mobilização das famílias, pressionando as autoridades responsáveis - neste caso o Incra - para acelerar o processo de desapropriação e a criação dos assentamentos. O movimento de ocupação das fazendas passíveis a desapropriação foi um passo decisivo, não apenas pela reivindicação da democratização das terras, mas também pelo fortalecimento da luta agrária na região, o que

culminou na formação de seis projetos de assentamentos em Ituiutaba, a saber: (i) - Engenho da Serra, (ii) - Douradinho, (iii) - Chico Mendes, (iv) - Divisa, (v) - Renascer, e (vi) - Pântano Mariano.

Embora o processo de ocupação das terras tenha se iniciado no final da década de 1990, a efetiva criação dos assentamentos só se consolidou a partir da virada do século XXI, como demonstram os dados da Tabela 4.

**Tabela 4** - Projetos de Assentamentos criados no município de Ituiutaba 1999 a 2008

Nome do Projeto de assentamento	Área	Nº Famílias	Data desapropriação da fazenda	Data Criação dos Assentamentos
P. A - Divisa	1.151,35	27	14/10/1998	26/07/1999
P.A - Douradinho	561,5784	15	10/07/2000	13/12/2001
P.A - Engenho da Serra	2.567,66	60	18/09/1998	18/01/1999
P.A - Chico Mendes	1.557,66	49	23/06/1999	23/12/1999
P.a - Pantano Mariano	837,8338	18	05/11/1998	09/11/2004
P.A - Renascer	1.072,00	40	09/10/2007	28/10/2008

**Fonte:** Incra (2017)  
**Org.** Bueno (2024)

A compreensão dos dados mencionados revela padrões significativos quanto à distribuição espacial e ao tempo de implementação, fornecendo análises valiosas sobre a execução das políticas agrárias para a criação dos assentamentos. A área destinada a cada projeto variou substancialmente, desde 561,5784 hectares no P.A. Douradinho até expressivos 2.567,659 hectares no P.A. Engenho da Serra. Essa disparidade, chega a ser de 4,6 vezes entre o maior e o menor assentamento, sugerindo que os critérios de destinação de terras não seguem um padrão uniforme. (INCRA, 2017)

A relação entre área e número de famílias assentadas revela ainda mais complexidade. Enquanto no P.A. Chico Mendes observa-se uma densidade de 9,37 hectares por família, no P.A. Douradinho este índice saltou para 37,44 hectares por família. Tal variação indica a ausência de parâmetros claros na distribuição de terras, podendo estar

relacionada a fatores de infraestrutura disponíveis ou mesmo a diferentes concepções sobre o tamanho ideal de lotes familiares.

O aspecto temporal da implementação dos assentamentos oferece outra camada importante de análise. Os dados revelam dois padrões distintos para a criação do assentamento, um grupo de processos ágeis, concluídos em menos de um ano, e outro de implementações mais demoradas. O P.A. Engenho da Serra exemplifica o primeiro caso, com apenas quatro meses entre desapropriação e criação, sugerindo a existência de condições especialmente favoráveis ou de priorização política.

Já o caso do P.A. Pantano Mariano, com seus seis anos entre desapropriação e criação, destaca-se como emblemático para compreender possíveis falhas no ciclo de políticas. Pois, considerando as tipologias de políticas públicas, este caso específico sugere fragilidades no estágio de implementação, particularmente nos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Na tipologia de Lowi, esta política se enquadraria como distributiva, porém a demora na implementação do P.A. Pantano Mariano transformou seu caráter, gerando distorções na alocação de benefícios. O tempo excessivo entre as etapas do ciclo (formulação, implementação e avaliação) comprometeu a efetividade da política, criando um hiato que permitiu a manutenção de conflitos ou a degradação das condições iniciais.

Esta análise demonstra que a implementação da reforma agrária não segue um modelo linear ou uniforme, mas antes reflete a complexa interação entre diretrizes nacionais e realidades locais. O estudo aprofundado desses processos é essencial para o desenvolvimento de políticas agrárias mais eficientes e adequadas às diversas realidades do território nacional.

Ademais, os seis assentamentos foram possíveis graças à desapropriação de seis fazendas improdutivas na região. De acordo com dados do DATALUTA (2012), após cerca de 12 anos desse processo, a configuração agrária de Ituiutaba foi significativamente alterada. O número de imóveis rurais no município aumentou de 1.245 em 1992 para 2.070 em 2012, refletindo o impacto dos assentamentos. Com a chegada dos assentamentos, a produção diversificou-se, abrangendo não apenas a criação de gado de corte e leiteiro, mas também o cultivo de pastagens, cana-de-açúcar, hortaliças e grãos como soja e milho, além

de alimentos destinados ao consumo próprio das famílias. (DATALUTA, 2020)

No âmbito econômico, os assentamentos trouxeram mudanças significativas nas regiões onde foram implantados. A produção agropecuária dos assentados passou a abastecer os mercados locais (indústrias, escolas, hospitais e comércios) com uma maior variedade de produtos, especialmente alimentos, gerando arrecadação para o município e dinamizando a economia local.

Contudo, é preciso compreender que os assentamentos de reforma agrária, como o Chico Mendes, são espaços onde a luta pela terra se materializa em processos concretos de redistribuição de terras, com o objetivo de corrigir injustiças históricas no acesso à terra no Brasil. A territorialização desses espaços representa um marco importante na efetivação dos direitos dos trabalhadores rurais, promovendo a possibilidade de autonomia econômica e o fortalecimento de suas identidades como camponeses.

Portanto, o sucesso desses assentamentos está intrinsecamente ligado à implementação e eficácia das políticas públicas voltadas para o setor agrário. Nesse sentido, a reforma agrária não pode ser vista apenas como um processo de distribuição de terras, mas também como uma política pública que envolve uma série de outras ações, como o acesso a crédito rural, assistência técnica, infraestrutura, educação e saúde, fatores essenciais para a viabilidade dos assentamentos e para o desenvolvimento das famílias assentadas.

### **3.3. Caracterização do Projeto de Assentamento Chico Mendes-Ituiutaba (MG)**

Pesquisas recentes sobre reforma agrária destacam que projetos de assentamentos como o Chico Mendes surgem não apenas como respostas a conflitos por terra, mas também como estratégias de resistência camponesa e de reafirmação de modos de vida alternativos ao modelo hegemônico do agronegócio, (CARVALHO, 2020). Nesse sentido, o P.A. Chico Mendes não representa um simples projeto de reforma agrária, ele se configura como território em movimento.

O processo histórico de luta pela terra e ocupações - analisado nas seções anteriores - resultou, portanto, na conquista de uma fração territorial da área rural de Ituiutaba, que antes improdutiva e distante de cumprir sua função social, agora reconfigurada através das famílias campesinas do P.A Chico Mendes em terras produtivas. Atualmente, esse território

não só garante o direito de moradia às famílias campesinas, como também se tornou um espaço de produção agropecuária, de resistência e reprodução da vida no campo.

Os assentamentos rurais são expressões de conquistas nos contextos históricos dos movimentos socioterritoriais no campo. Essas expressões são discutidas e construídas desde as ocupações de terras até os acampamentos. A luta pela Reforma Agrária não termina com a conquista dos assentamentos, que, na verdade, são o início de novas jornadas em curso no processo de democratização da terra e dos outros meios de se viver nela. Os assentamentos representam a continuidade da luta pelo território, na difícil tarefa de reconstrução da agricultura familiar. (GONÇALVES, 2018, p. 16)

O PA Chico Mendes - Mapa 2 - ocupa uma área total de 1.512,7965 hectares, constituída a partir da desapropriação de três fazendas: (i) - Fazenda Terra Rica; (ii) - Fazenda Vargem Grande, e (iii) - Fazenda Shalom. A incorporação dessas terras ao patrimônio da União para fins de reforma agrária ocorreu após o reconhecimento de interesse social, instrumento legal previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 184) e regulamentado pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). (BRASIL, 1999a,1999b,1999c)

Conforme discutido na seção 2.3 - A Reforma Agrária Como Determina a Lei-, o interesse social constitui um dos fundamentos legais para a desapropriação de terras pela União. Esse dispositivo, previsto no Art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a propriedade deve atender à sua função social, sendo passível de desapropriação caso não cumpra esse requisito (BRASIL, 1988). A Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) detalha os critérios para avaliação da função social da propriedade rural, considerando fatores como produtividade, aproveitamento racional dos recursos naturais, observância das leis trabalhistas e impacto ambiental (BRASIL, 1964).

No caso específico do Projeto de Assentamento (P.A.) Chico Mendes, três fazendas foram declaradas de interesse social em junho de 1999, por meio de decretos presidenciais, conforme - Quadro 3. Para a execução dessa política pública, o Incra é o órgão responsável por conduzir o processo, atestando a necessidade de redistribuição dessas terras para fins de reforma agrária. A desapropriação fundamentou-se na constatação de que as propriedades não cumpriam sua função social, seja por baixa produtividade, subutilização ou danos socioambientais.

A Constituição Federal, em seu Art. 184, reforça essa competência da União, ao determinar que ela pode desapropriar terras para fins de reforma agrária, mediante prévia e

justa indenização (BRASIL, 1988). Essa política pública, portanto, não apenas promove a democratização do acesso à terra, mas também contribui para a redução das desigualdades regionais e a sustentabilidade no campo, alinhando-se aos objetivos fundamentais da República estabelecidos no Art. 3º da Carta Magna.

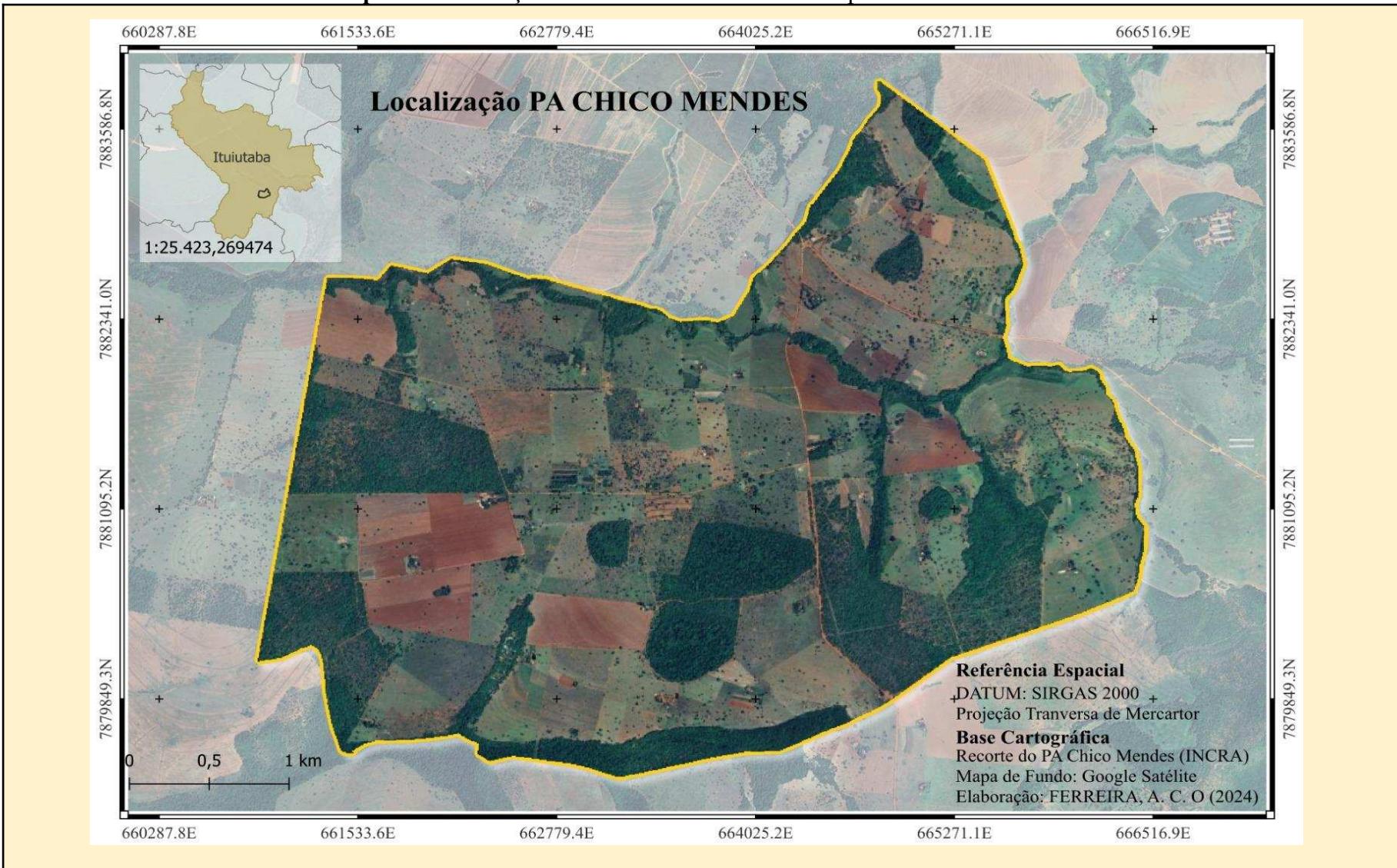
**Quadro 3 - Decretos de desapropriação das Fazendas, terra Rica; Vargem Grande e Shalom**

Fazenda	Data do Decreto	Decreto
Fazenda Terra Rica	23 de junho de 1999	Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos dos arts. 18, letras "a", "b", "c" e "d", e 20, inciso VI, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 2º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o imóvel rural denominado "Fazenda Terra Rica", com área de quinhentos e doze hectares, vinte e oito ares e trinta centiares, situado no Município de Ituiutaba, objeto do Registro nº R-01-23.820, Ficha 01, Livro 2, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais.
Fazenda Vargem Grande	22 de junho de 1999	Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos dos arts. 18, letras "a", "b", "c" e "d", e 20, inciso VI, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 2º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o imóvel rural denominado "Fazenda Vargem Grande", com área de quinhentos e doze hectares, vinte e oito ares e trinta centiares, situado no Município de Ituiutaba, objeto do Registro nº R-1-23.821, Ficha 01, Livro 2, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais.
Fazenda Shalon	23 de junho de 1999	Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos dos arts. 18, letras "a", "b", "c" e "d", e 20, inciso VI, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 2º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o imóvel rural denominado "Fazenda Shalon", com área de quatrocentos e oitenta e oito hectares, vinte e três ares e quarenta e cinco centiares, situado no Município de Ituiutaba, objeto do Registro nº R-1-23.817, Ficha 01, Livro 2, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais.

**Fonte:** BRASIL, (1999a,1999b,1999c)

**Org.** Bueno (2025)

Mapa 2 - Localização P. A Chico Mendes no município de Ituiutaba-MG



FONTE: Incra (2024); Elaboração Ferreira (2024)

O processo para a territorialização do P.A Chico Mendes começou em 1997, no município de Santa Vitória (MG), quando cerca de 205 famílias sem-terra, organizadas pelo MST, ocuparam a Fazenda Jubran. Essa ação contou com o apoio de entidades como a CPT e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que atuavam na defesa dos direitos dos trabalhadores rurais. No entanto, a ocupação foi alvo de intensa disputa judicial, resultando em um despejo forçado das famílias a mando dos latifundiários. A Foto 1 - registra esse momento crítico, mostrando a resistência das famílias campesinas. Todavia, diante da reintegração de posse, as famílias desalojadas não conseguiram se estabelecer na área e, em resposta, mobilizaram-se junto aos movimentos sociais em busca de novas alternativas.

**Foto 1** - Manifestação na sede do Incra - Belo Horizonte (MG) 1997



**Fonte:** Registro pessoal, assentado do P.A Chico Mendes (trabalhos de campo, nov, 2025)

Como parte da estratégia de pressão política, lideranças do MST e representantes das famílias despejadas organizaram manifestações em Belo Horizonte (MG) ainda em 1997, reivindicando a desapropriação de terras para fins de reforma agrária. Esses protestos visavam chamar a atenção do poder público para a situação das famílias, até então, sem-terra e pressionar por uma solução que garantisse seu assentamento definitivo.

Esse episódio é um recorte espacial que demonstra os desafios e as contradições enfrentados pelos movimentos sociais no Brasil em sua luta por acesso à terra, destacando a

resistência coletiva e a articulação política como ferramentas essenciais na conquista de direitos. O caso do P.A Chico Mendes reflete, portanto, um padrão comum em processos de ocupação no país, marcado por conflitos fundiários, judicialização das disputas e mobilizações populares em busca de justiça social.

De todo modo, após as mobilizações em Belo Horizonte, parte das famílias que ocuparam a Fazenda Jubran em Santa Vitória (MG) finalmente conseguiram ser assentadas. No entanto, 27 famílias permaneceram sem terra, pois o número de lotes disponibilizados pelo governo foi insuficiente para atender a todos os envolvidos na ocupação. Determinadas a garantir seu direito à terra, essas 27 famílias, com o apoio do MST e da CPT, deslocaram-se para o município de Ituiutaba (MG), onde, em 5 de julho de 1999, ocuparam as Fazendas Vargem Grande, Shalom e Terra Rica. (RAMOS, 2018)

Como vimos, essas propriedades foram consideradas improdutivas - um dos critérios legais para desapropriação destinada à reforma agrária. O Estado já havia iniciado o processo de desapropriação em 1998, adquirindo as terras por R\$ 2.900,00 por alqueire e indenizando os antigos proprietários, essas propriedades rurais, que tinham cerca de 350 alqueires, estavam improdutivas e foram desapropriadas pelo Incra. (RAMOS, 2018). O processo ocorreu em 1998 e o modelo de compra das fazendas pelo Incra foi o modelo de mercado<sup>10</sup>, na qual o governo compra as áreas em vez de fazer o confisco da terra, evitando conflitos diretos com os latifundiários.

Uma análise crítica em relação ao processo de desapropriação de terras pelo Incra para criação do P.A Chico Mendes em Ituiutaba-MG, é em relação a mercantilização da terra e as indenizações supervalorizadas, essa prática compromete a eficácia das políticas públicas de reforma agrária. Para a criação do P.A Chico Mendes, as três fazendas, originalmente era parte da Fazenda São Joaquim do Salto, essa fazenda foi desmembrada em três (Vargem Grande, Terra Rica e Shalom) em 1989 e desapropriada no início dos anos 2000 para fins de reforma agrária. (Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis, 2025)

---

<sup>10</sup> A chamada "reforma agrária de mercado" é um modelo de redistribuição de terras em que o Estado adquire propriedades rurais de grandes latifundiários por meio de negociação e indenização financeira, em vez de recorrer a desapropriações por interesse social ou confiscos. Esse mecanismo foi amplamente utilizado no Brasil durante os anos 1990, especialmente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como uma tentativa de reduzir conflitos agrários ao compensar economicamente os proprietários de terras consideradas improdutivas.

Todavia, segundo os valores pagos pelas três fazendas revelam uma grave distorção entre as avaliações técnicas realizadas pelo Incra e valores pagos pela Fazenda Shalom, onde a avaliação técnica avaliou a propriedade rural em R\$ 306.361,93. entretanto, o valor pago em 2003 atingiu R\$ 611.754,76. (Incra, 1999a). Essas discrepâncias evidenciam como a terra, neste caso, foi tratada como mercadoria, com o Estado subsidiando - naquela época - proprietários improdutivos através de mecanismos como o Título da Dívida Agrária (TDA)<sup>11</sup>

Essa forma de desapropriação de terra pelo Incra, ilustra um problema típico da fase de implementação das políticas públicas, mais precisamente no momento em que o governo adquire terras para reforma agrária. Nessa etapa, erros nos processos de avaliação e influência política permitiram que latifundiários se beneficiassem às custas do poder público.

De todo modo, o processo de ocupação das terras em Ituiutaba - conforme relato de um dos assentados do movimento - ocorreu sem grandes conflitos, pois o Incra já havia realizado a regularização fundiária, adquirindo as áreas para fins de reforma agrária. No entanto, a conquista da terra foi apenas o primeiro passo. Após o assentamento, as famílias se depararam com novas contradições, especialmente a resistência da gestão municipal e federal em destinar recursos públicos para a construção e/ou manutenção de estradas vicinais no assentamento.

A precariedade da infraestrutura das estradas rurais comprometeu - na época não apenas o acesso a serviços essenciais (saúde, educação, mercados, e outros) - mas também dificultou o deslocamento das áreas urbanas da microrregião, prejudicando o escoamento da produção agrícola. Esse cenário evidencia que a reforma agrária no período se resumiu apenas a distribuição de terras, haja vista que o Estado via Incra através dos seus entraves burocráticos se negava em fomentar políticas públicas estruturantes, ou seja, ações governamentais que garantisse condições materiais e estruturantes para a consolidação dos assentamentos.

---

<sup>11</sup> O Título da Dívida Agrária (TDA) foi um instrumento financeiro criado pelo governo brasileiro no contexto da reforma agrária, principalmente durante a década de 1990. Ele funcionava como uma forma de indenização a proprietários de terras desapropriadas para fins de reforma agrária. Os TDAs, portanto, eram títulos da dívida pública, com prazos longos (até 20 anos) e corrigidos por índices como a Taxa Referencial (TR) ou outros indicadores econômicos. O programa foi gradualmente substituído por outras modalidades de pagamento, como o uso de títulos do Tesouro Nacional ou pagamentos diretos em dinheiro.

A reforma agrária dentro da tipologia de políticas públicas se enquadra em uma política redistributiva, pois visa corrigir desigualdades sociais por meio da redistribuição de terras, no entanto faltou a política de desenvolvimento rural, que inclui, por exemplo, infraestrutura (estradas, eletrificação, saneamento); assistência técnica (apoio à produção agrícola sustentável). A falta de articulação entre essas dimensões configura que, sem uma abordagem integrada, a reforma agrária não cumpre plenamente seu papel social. Portanto, o ideal seria que o Estado não atuasse apenas na desapropriação ou compra de terras, mas também na implementação de políticas públicas de crédito rural de curto e médio prazo, garantindo que os assentamentos se tornem - desde o início - territórios viáveis de produção, renda e qualidade de vida.

Entretanto, antes que o Incra consolidasse de fato o assentamento, as famílias do P.A. Chico Mendes viveram um longo período de vulnerabilidade. Durante cinco anos consecutivos, as famílias campesinas mantiveram-se em situação de acampamento, ou seja, barracos de lona, sustentadas principalmente pela rede de solidariedade que construíram coletivamente. Podemos compreender esse processo desgastante em três fases distintas:(i) - a ocupação inicial e a resistência em Santa Vitória (1997-1999); (ii) - A migração estratégica para Ituiutaba (1999) e (iii) - o longo caminho até a efetivação do assentamento (2000-2002)

Contudo, o processo de regularização fundiária pelo Incra incorporou 22 novas famílias do município de Ituiutaba às 27 originárias do acampamento, totalizando 49 famílias beneficiadas. Mesmo após a criação oficial do PA Chico Mendes em 2000 as famílias ainda permaneceram dois anos adicionais em situação de acampamento, aguardando a efetiva implantação da infraestrutura básica e a conclusão da divisão dos lotes.

Este prolongado período de transição (1997-2002) revela as dificuldades estruturais das políticas públicas da reforma agrária brasileira, onde a formalização jurídica do assentamento nem sempre se traduz em imediata melhoria das condições de vida. Os cinco anos de espera em acampamentos deixaram as famílias campesinas em no mínimo duas situações dificeis, em primeiro lugar vulnerabilidade social, ou seja, exposição a condições insalubres sem acesso adequado a moradia, água potável e energia elétrica, e em segundo a fragilidade produtiva, isto é, dificuldade de iniciar atividades agrícolas sem segurança fundiária definitiva, sem acesso a programas agrícolas, sem acesso a insumos, e outros.

O caso do P.A Chico Mendes exemplifica como os processos de reforma agrária no Brasil frequentemente exigem prazos dilatados entre ocupação, regularização e efetiva implantação, testando a resistência das famílias assentadas e demandando políticas públicas integradas que aceleram a transição do acampamento para o assentamento consolidado.

No dia 7 de janeiro de 2001, durante uma reunião entre os assentados e lideranças do MST, foram aprovados os regimentos para a divisão e sorteio dos lotes no assentamento Chico Mendes. A proposta de divisão dos lotes previa a organização das famílias cadastradas em grupos, compostos por um mínimo de seis e um máximo de quinze famílias. Desta forma, formaram-se três grupos distintos, a saber: (i) - Grupo Carlos Camargo, (ii) - Grupo Chico Mendes, e (iii) - Grupo Vitória. Após a formação dos grupos, foi realizado um sorteio no dia 10 de março de 2001, com o objetivo de definir qual lote cada família ocuparia. A expectativa era que as famílias se mudassem para seus respectivos lotes no prazo de 90 dias.

Visando superar as contradições iniciais, no que tange a recursos financeiros e alimentação, muitas famílias após estarem assentadas e com os lotes demarcados, alugavam suas pastagens para criadores de gado da microrregião, e a renda gerada foi utilizada para a compra de alimentos, pagar contas atrasadas nas lojas de insumos agrícolas dos municípios vizinhos, comprar alguns materiais de construção. Ademais, algumas famílias devido a grande dificuldade, segundo relato de assentados, venderam seus próprios animais e houve doações provenientes da igreja católica e das escolas locais. (relatos - famílias entrevistadas).

Em 2001, o Incra forneceu às famílias assentadas crédito habitacional no valor de R\$ 2.500,00 que deveria ser utilizado para a compra de materiais de construção de suas moradias, com um período de carência de três anos antes de iniciar a restituição do valor. Sobre isso, uma assentada relatou

“Olha André, pensa você comigo, esse dinheiro que o Incra deu, além de demorar a dar, eles - **o INCRA** - queria que “nois” construisse casa, fizesse cercado do lote, nois tinha gado e criação para alimentar, tinha que alimentar a gente também. Nossa casa aqui foi construída depois de anos. No começo a gente morava acampado em lona, depois um misto de lona e madeirite, aos poucos fomos construindo um cômodo e outro” (relato da assentada Silva, julho, 2024, **grifos do autor**)

Além disso, o Incra disponibilizou um valor de R\$1.400,00 para a compra de

alimentos e ferramentas de trabalho. No entanto, as dificuldades financeiras persistiram. Apenas dois anos após o início do assentamento, algumas famílias foram beneficiadas pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF A)<sup>12</sup>. Esse período prolongado sem acesso a crédito agravou a situação dos assentados, dificultando a produção nos lotes e contribuindo para a evasão de algumas famílias do assentamento.

É fundamental ressaltar que os valores citados pelas famílias originárias do P.A Chico Mendes referem-se ao ano de 2001, um contexto socioeconômico bastante distinto do atual. Naquela época, conforme dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2024), o salário mínimo vigente era de R\$180,00.

De modo que, segundo estudos do mesmo órgão (DIEESE, 2024), esse valor estava muito aquém do necessário para garantir as condições básicas de sobrevivência. De acordo com os cálculos da instituição, o salário mínimo ideal para cobrir despesas essenciais - como alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência social - deveria ser de R\$1.101,54, ou seja, mais de seis vezes o valor nominal praticado em 2001."

Os dados apresentados corroboram o depoimento da assentada Silva - citada anteriormente - ao evidenciar que, apesar da disponibilização de recursos financeiros pelo Incra, tais valores foram insuficientes para que as famílias pudessem iniciar de maneira efetiva suas atividades produtivas.

Essa situação expõe mais uma contradição das políticas públicas voltadas para a reforma agrária - embora houvesse a intenção de apoio do Incra, os recursos disponibilizados não atendiam às necessidades mínimas para o início da produção agrícola das famílias assentadas. Ademais, esse déficit financeiro é particularmente problemático considerando que as famílias acabavam de sair de um processo de ocupação, no qual viviam em condições extremamente precárias, abrigadas em barracos de lona improvisados, e dependiam da solidariedade de outros assentados e do MST.

Portanto, essa realidade vivenciada pelas famílias originárias do processo de reforma agrária do P.A Chico Mendes - em um primeiro momento - evidencia a insuficiência e a falta

---

<sup>12</sup> Embora não haja registros específicos sobre quais famílias foram beneficiadas e os valores recebidos. O acesso a novos créditos somente foi possível após a quitação dos anteriores, o que levou cerca de seis anos, até 2007, segundo a família Silva. (pesquisa de campo realizada em outubro de 2024).

de articulação das políticas públicas para a reforma agrária, bem como o descompasso entre a formulação<sup>13</sup> das políticas públicas e as condições materiais reais enfrentadas pelos beneficiários da reforma agrária. Este cenário inicial ressalta a importância de colocar em prática o desenho das políticas públicas para a reforma agrária, a fim de garantir que os recursos disponibilizados estejam em consonância com as reais demandas das famílias assentadas, permitindo-lhes um começo produtivo que seja, de fato, viável e autossustentável.

Além disso, a análise crítica dessa contradição entre intenção e execução das políticas públicas pode ser aprofundada ao considerar o papel das estruturas institucionais e burocráticas envolvidas no processo de distribuição de recursos. O que pretendo destacar com essa afirmação é que, ao analisar as tipologias e o ciclo das políticas públicas, torna-se evidente a ineficiência do corpo técnico do Incra e de outros órgãos governamentais na promoção e no desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a reforma agrária. Essa ineficiência se manifesta em diversas fases do ciclo de políticas públicas, desde a formulação, passando pela fase de implementação e avaliação, comprometendo os resultados esperados e a efetividade das ações.

Durante a fase de implementação em que os agentes envolvidos atuam de forma coordenada para a efetivação da Política Pública, é importante fazer o monitoramento dos processos e resultados, mesmo nas etapas preliminares, para que sejam feitos os ajustes necessários. Ao final, realiza-se uma avaliação da execução da política pública, para que os resultados possam subsidiar as decisões dos gestores e também para que sejam apresentados à sociedade como prestação de contas. (Jenkins-Smith, 1993, p.44).

No estágio de formulação das políticas, observa-se uma desconexão entre as demandas reais das famílias assentadas e o desenho das políticas elaboradas pelo Incra. Ora, percebe-se nesse primeiro momento que as tipologias de políticas públicas adotadas pelo Incra não levam em consideração as especificidades socioeconômicas dos assentados, resultando em ajudas de custos genéricas que não atenderam às necessidades concretas das famílias campesinas em sua fase inicial, evidenciando assim, a centralidade das políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Vide Quadro 2 que trata do Ciclo das Políticas Públicas. “Com base em referências mais recentes, foi decidido adotar aqui a divisão em cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Essa proposta, embora mais sucinta que a originalmente defendida por Lasswell, abrange todo o processo das políticas, destacando fases não consideradas pelo precursor da abordagem.

A eficácia dessas políticas depende não apenas da sua formulação, mas também de uma execução bem planejada, acompanhada de uma gestão adequada e de uma avaliação e monitoramento constante do corpo técnico do Incra que permita ajustes. Sem essas etapas devidamente articuladas, o desenvolvimento rural e a promoção da reforma agrária ficam comprometidos, perpetuando um ciclo de ineficiência e frustração para as famílias assentadas.

O acesso ao crédito e a outros mecanismos de financiamento, muitas vezes, se depara com entraves burocráticos como documentação - que por muitas vezes o Incra demora a entregar - e prazos inadequados, o que dificulta ainda mais a efetivação das práticas agrícolas. Esse tipo de entraves reforça a necessidade de uma abordagem mais integrada e ágil do processo de formulação e implementação de políticas públicas assim que o assentamento é criado, e que leve em consideração não apenas o fornecimento de recursos, mas também o apoio técnico e a estruturação de cadeias produtivas para garantir a sustentabilidade das atividades rurais das famílias assentadas.

Contudo, para compreender de forma concreta as dinâmicas atuais da territorialização do P. A Chico Mendes, foi realizada uma pesquisa de campo no assentamento, entre os meses de dezembro de 2024 e março de 2025, onde foram entrevistadas cinco famílias. De modo que, vinte e cinco anos após a criação do assentamento, a pesquisa busca atualizar a compreensão sobre o processo de territorialização do P.A. Chico Mendes, analisando as mudanças, analisando as contradições superadas, os avanços conquistados e os obstáculos que persistem na consolidação do assentamento - questões que dialogam diretamente com a proposta da pesquisa.

O Projeto de Assentamento Chico Mendes, em Ituiutaba (MG), constitui um emblemático exemplo das transformações socioterritoriais do meio rural. Nesse contexto, as famílias camponesas, através de suas práticas cotidianas, ressignificam tanto os espaços através da produção agrícola e da comercialização. Os dados coletados em campo corroboram que a luta pela terra no P.A Chico Mendes configuram-se como processos dinâmicos, caracterizados por dificuldades econômicas e contradições pessoais, mas também por famílias persistentes na luta pela terra.

No que tange o acesso ao P.A Chico Mendes, o trajeto é de 25 km de estrada de terra,

se for por dentro da cidade de Ituiutaba. De todo modo, conforme a Foto 2, as condições das estradas vicinais<sup>14</sup> do assentamento estavam relativamente adequadas, com piso compactado e ausência de buracos significativos. Entretanto, os depoimentos dos moradores revelaram uma realidade substancialmente mais complexa e sazonal. Segundo relatos, durante o período chuvoso - dezembro a março -, a estrada apresenta mais buracos e grandes poças d'água.

**Fotos 2 - Estradas de acesso aos lotes do P.A Chico Mendes - Ituiutaba MG**



**Fonte:** Pesquisa de campo (2025)  
**Elaboração:** Bueno (2025)

Quando questionadas sobre a realização de manutenções periódicas nas estradas pela prefeitura, as famílias entrevistadas foram unânimes em afirmar a total ausência de apoio municipal. Essa negligência do poder público evidencia a falta de compromisso em garantir

<sup>14</sup> Estrada vicinal é um termo que determina as vias que não possuem revestimento asfáltico. Isso significa que a via é revestida com material natural da própria região como, por exemplo, a terra. Por isso, muitas pessoas chamam essas vias de “estradas de terra”. Essas estradas são conhecidas por fazer ligações entre pequenas localidades, normalmente, em meio rural.

condições adequadas às vias de acesso do P.A. Chico Mendes. Diante dessa omissão, em situações mais críticas - quando a estrada se encontra em estado precário -, as próprias famílias camponesas precisam se unir para contratar uma patrola, ou seja, uma máquina niveladora, e realizar os reparos. Em casos mais simples, utilizam até mesmo tratores particulares para resolver o problema. Essa realidade demonstra como a comunidade se vê obrigada a recorrer a iniciativas próprias para suprir a carência de serviços básicos que deveriam ser garantidos pelo município.

A análise da faixa etária das famílias pesquisadas, Tabela 5 revela um cenário marcado pelo significativo envelhecimento da população rural. Com idade média de 55 anos e casados, a comunidade rural enfrenta desafios estruturais que vão além da precariedade das estradas e da mobilidade. Em relação à escolaridade, das famílias pesquisadas, quatro possuem ensino médio completo e 1 possui o ensino fundamental completo.

**Tabela 5:** Idade, Escolaridade e estado civil das cinco famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba MG

<b>Idade</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Estado Civil</b>
61	Fundamental completo	Casada
57	Ensino médio completo	Casado
60	Ensino médio completo	Casada
67	Fundamental Incompleto	Casado
53	Ensino médio completo	Casada

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2024)

**Elaboração:** Bueno (2025)

Ainda sobre a questão mediana da idade dos assentados, a Sandra, liderança no assentamento, que afirmou que 100% (cem por cento) dos assentados hoje têm mais de 50 anos - e que embora tenham filhos e netos, a grande maioria estuda e trabalha com outras práticas agrícolas e não agrícolas - lembrando que são 49 famílias. Nesse sentido, podemos compreender que existe uma pluriatividade entre os membros de uma determinada famílias, dessa forma, segundo Schneider, (2003, p. 228) comprehende que

A pluriatividade, por sua vez, refere-se a um fenômeno que se caracteriza pela combinação das múltiplas inserções ocupacionais das pessoas que pertencem a uma mesma família. Embora não exclusivamente, a pluriatividade é fenômeno que pode ser observado com maior intensidade entre os agricultores familiares, especialmente naquelas regiões onde essa forma social possui uma história de ocupação do espaço

e do território.

Portanto, consideram-se famílias pluriativas aquelas que possuem, simultaneamente, um integrante envolvido em trabalho agrícola e outro dedicado a ocupações fora do setor agropecuário (SAKAMOTO, NASCIMENTO; MAIA, 2016, p. 566).

Essa realidade reflete um padrão comum em áreas de assentamento rural, onde o acesso a serviços públicos básicos muitas vezes chega de forma desigual. Enquanto alguns benefícios da urbanização, como a eletrificação, estão consolidados, outras infraestruturas fundamentais do saneamento básico permanecem como desafios a serem superados, pois o assentamento não possui esse serviço. De todo modo, a coexistência de melhorias e deficiências na infraestrutura no P.A Chico Mendes aponta para a necessidade de políticas públicas mais abrangentes que contemplem não apenas a eletrificação, mas também o abastecimento de água tratada e o esgotamento sanitário.

**Tabela 6:** Infraestrutura básica das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba MG - 2025

Alvenaria	Poço artesiano	Banheiro	Gás de cozinha	Fogão a lenha	Ar condicionado	Veículo
2	1	2	1	1	0	2
2	1	2	1	1	0	1
3	1	2	5	1	1	1
2	1	2	1	1	1	1
3	1	3	1	1	1	2

**Fonte:** pesquisa de campo (2024)

**Elaboração:** Bueno (2025)

Inicialmente, ao observar o uso tanto do fogão a lenha quanto do gás de cozinha, pensei que isso demonstrava como as famílias assentadas se adaptam às dificuldades do dia a dia, especialmente devido à possível falta de gás. No entanto, ao conversar com as famílias pesquisadas, uma delas disse que o fogão a lenha está mais ligado às tradições da roça, que foram criadas em volta do fogão de lenha quando eram crianças. Segundo o casal, não faria sentido morar e trabalhar na roça se a casa não tivesse um fogão a lenha. As outras praticamente a mesma coisa - acrescentando - que o fogão a lenha é mais que um recurso usado diariamente, é um símbolo do meio rural.

Quanto ao transporte, todas as famílias criticaram a falta de ônibus até o

assentamento. Elas argumentam que a prefeitura deveria incluir pelo menos dois horários na linha – um pela manhã e outro à tarde –, já que, ocasionalmente, seus veículos apresentam problemas, obrigando-os a depender da ajuda de vizinhos - que solidariamente sempre estão dispostos, segundo a assentada. No entanto, conforme os dados da tabela apresentam, todas as famílias pesquisadas possuem pelo menos um veículo próprio, sendo que duas delas contam com dois meios de transporte, sendo, um carro e uma moto.

No que se refere ao abastecimento de água, a totalidade das famílias pesquisadas utiliza poço artesiano, o que evidencia a ausência de rede pública de água tratada. Essa condição é característica de zonas rurais, onde soluções alternativas são frequentemente adotadas devido à falta de política pública municipal - ou interesse público. Quanto ao acesso à energia elétrica, todas as residências são atendidas, um recurso fundamental para qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico, haja vista que conforme relatado por umas das famílias pesquisadas, muitas famílias utilizam equipamentos industriais, como ordenhadeira mecânica, máquina de picotar capim para gado, maquinários para produção de biscoitos e massas.

Todas as residências do assentamento possuem banheiro, o que garante condições sanitárias mínimas para as famílias. No entanto, quando perguntamos sobre a destinação dos dejetos, uma das famílias pesquisadas relatou que todos no assentamento utilizam fossas sépticas, já que a comunidade rural não tem acesso a rede de esgoto nem a água tratada. Apesar da organização das famílias para lidar com essa limitação, a falta de infraestrutura básica revela um problema maior, a ausência de políticas públicas eficientes para garantir saneamento adequado.

Quanto à estrutura das moradias, todas as famílias do assentamento residem atualmente em casas de alvenaria, conforme ilustrado na Foto 3. As demais unidades do P.A Chico Mendes seguem o mesmo padrão das duas fotos mencionadas, de modo que são caracterizadas por construções sólidas e duráveis, em contraste com materiais precários como madeira ou taipa. De todo modo, essa realidade contrasta fortemente com as condições iniciais da ocupação. Como mencionado anteriormente, as famílias pioneiras passaram mais de cinco anos acampadas em moradias improvisadas, feitas de materiais temporários como lonas, madeiras reaproveitadas e outros recursos precários. Essa fase representa um cenário de extrema vulnerabilidade, marcado pela falta de infraestrutura básica e pela incerteza quanto à permanência no local.

A evolução das moradias - de estruturas provisórias para casas de alvenaria - revela portanto, a resiliência das famílias assentadas, haja vista a falta de efetividade das políticas públicas. Esse avanço é um indicativo importante de que, apesar das dificuldades iniciais, o assentamento - nessa questão atingiu um patamar mais consolidado, garantindo maior dignidade e estabilidade para a comunidade rural do P.A Chico Mendes, garantindo, portanto, a permanência das famílias nos lotes.

A análise da Tabela 6, portanto, revela que a infraestrutura das habitações do P.A Chico Mendes apresentam características típicas de assentamentos rurais, onde a infraestrutura básica é parcialmente atendida mediante soluções alternativas. A universalização da energia elétrica e a presença de banheiros em todas as residências denotam avanços significativos no acesso a serviços essenciais. Contudo, a dependência de poços artesianos para abastecimento hídrico e a ausência de informações sobre rede de esgoto evidenciam carências estruturais que persistem na comunidade.

**Foto 3:** Moradias habitacionais pesquisada no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG) 2025



**Fonte:** pesquisa de campo (2024)

**Elaboração:** Bueno (2025)

Contudo, a composição e a dinâmica socioeconômica das cinco famílias pesquisadas, Tabela 7 evidenciam a complexidade e a diversidade das realidades rurais, abrangendo desde a estrutura familiar até as estratégias de produção, comercialização, fontes de renda e acesso a recursos públicos. Isso ocorre porque o grupo familiar desempenha um papel essencial no meio rural, atuando não apenas como base produtiva e econômica, mas também como alicerce cultural. Por um lado, ele garante mão de obra colaborativa, a transmissão de conhecimentos tradicionais e a sustentabilidade da propriedade - por outro - fortalece a economia local, reduz a evasão rural e assegura segurança alimentar. Dessa forma, a agricultura familiar, sustentada por essas relações, mostra-se vital para o desenvolvimento do campo.

**Tabela 7:** Organização do grupo familiar pesquisados-P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG)

Nº de membros da família	Residem no lote	Trabalham fora	Trabalham no lote	Estudam
3	3	0	3	1
4	2	2	2	2
2	2	0	2	0
2	2	0	2	0
2	2	0	2	0

**Fonte:** Pesquisa de campo (2024)

**Elaboração:** Bueno (2024)

Ao analisar a composição do grupo familiar pesquisado, percebe-se que a maioria é formada por núcleos pequenos, de duas a três pessoas. Em conversas com os responsáveis pelos lotes sobre a rotina de trabalho e a divisão de tarefas no dia-a-dia, todos foram unânimes em afirmar que cada membro da família tem uma função bem definida - características da agricultura familiar. Enquanto uma pessoa fica responsável pelo gado , isto é, a ordenha e alimentação das vacas, limpeza e organização das áreas de produção, entre outros, outra pessoa se dedica à produção manufatureira para suprir e cumprir as demandas do PNAE, além de outras atividades, como será detalhado adiante.

Nessa perspectiva, a agricultura familiar é caracterizada por estabelecimentos em que a gestão e o trabalho estão intimamente ligados, ou seja, os meios de produção pertencem à família, e o trabalho é realizado por esses mesmos proprietários em uma área relativamente

pequena (Oliveira, 1999). Contudo, a agricultura familiar é definida como um sistema de cultivo em que a mão-de-obra e a gestão dos trabalhos são realizados principalmente por pequenos produtores integrantes de uma mesma unidade familiar. Conforme estabelecido pela Lei nº 11.326/2006, essa modalidade agrícola é reconhecida apenas quando cumpre, simultaneamente, os seguintes critérios:

- I - não possuir, sob qualquer circunstância, propriedade rural superior a 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - empregar majoritariamente mão de obra familiar nas atividades econômicas do empreendimento;
- III - obter a maior parte da renda familiar a partir de atividades ligadas ao próprio estabelecimento rural;
- IV - administrar o empreendimento em conjunto com a família (Brasil, 2025).

Essa legislação reforça a importância da agricultura familiar como modelo produtivo baseado no trabalho coletivo familiar e na gestão compartilhada dos recursos. Contudo, ficou claro que a divisão social do trabalho das famílias pesquisadas, mostra como o trabalho é compartilhado de forma prática, garantindo que todas as atividades essenciais sejam realizadas com eficiência.

Do mesmo modo, analisar o histórico do grupo familiar em um assentamento é fundamental para compreender sua trajetória, suas lutas e seu vínculo com a terra. Nesse sentido, a Tabela 8 visa analisar o processo histórico das famílias pesquisadas, saber se são oriundas do processo da reforma agrária ou não, e se não, a quanto tempo está no lote e de que forma se deu a aquisição do lote. Essas informações são essenciais para entender as dinâmicas sociais, econômicas e políticas que moldam a realidade das famílias pesquisadas.

**Tabela 8:** Histórico das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG) - 2025

<b>Participou da ocupação?</b>	<b>Forma de aquisição do lote</b>	<b>Quantos anos que está no lote</b>
Não	Compra	10
Não	Compra	14
Não	Compra	19
Não	Compra	7
Não	Compra	12

**Fonte:** Pesquisa de campo (2024)  
**Elaboração:** Bueno (2025)

Conforme mencionado na introdução desta seção, o P.A Chico Mendes é composto por 49 famílias. Desse total, 27 são originárias do processo de ocupação que deu origem ao

assentamento, enquanto as outras 22 foram incorporadas posteriormente pelo Incra durante a regularização das três fazendas. No entanto, os dados secundários coletados revelam que nenhuma das cinco famílias pesquisadas participou diretamente da luta pela ocupação das fazendas que hoje formam o P.A. Chico Mendes. Além disso, conforme confirmado em entrevistas, nenhuma delas faz parte das outras vinte e duas famílias que foram incorporadas pelo Incra posteriormente. Todas confirmaram que adquiriram seus lotes por meio da compra direta de ex - beneficiários da reforma agrária do assentamento, com intermédio do Incra.

No caso das famílias pesquisadas, os antigos proprietários dos lotes já detinham o CCU, diante disso a negociação e a transferência da propriedade se deu por meio da Certidão de Registro com o Teor da Matrícula<sup>15</sup>, o que conferiu segurança jurídica às transações. Essa condição permitiu que as negociações ocorressem por vias formais, com o Incra atuando como intermediador entre as partes. Ademais, a posse de documentos regularizados (CCU e matrícula) indica que essas áreas passaram por etapas prévias de reconhecimento pelo Estado, seguindo diretrizes como as estabelecidas no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

No entanto, o fato de as famílias pesquisadas terem adquirido os lotes por compra - e não por redistribuição direta - revela uma dinâmica comum em assentamentos consolidados, a mercadorização de lotes da reforma agrária, fenômeno que, embora legal, pode distorcer objetivos sociais da política fundiária.

Quando questionadas sobre os motivos que levaram os antigos proprietários a vender seus lotes, três das cinco famílias afirmaram - cada um com suas especificidades - relataram que os assentados anteriores enfrentavam dificuldades para produzir devido à falta de incentivos para créditos agrícolas. A quarta família relatou que os antigos donos estavam com problemas de saúde, e se mudaram para Santa Vitória (MG) onde tem parentes e também podem ficar mais próximo a rede pública de saúde. Já a quinta não soube informar o motivo que os ex-assentados decidiram vender a propriedade.

Por outro lado, ao serem perguntados sobre os motivos que os levaram a escolher o

<sup>15</sup> A certidão de registro com o teor da matrícula, segundo o Incra, (2025) é um documento emitido pelo cartório de imóveis que comprova a situação jurídica de um terreno rural. Ela contém dados cadastrais como nome do proprietário, localização, área e número de matrícula, além do histórico de transações (vendas, doações) e ônus (hipotecas, ações judiciais).

P.A. Chico Mendes para morar e produzir, três famílias destacaram o tamanho do lote (25 hectares) como fator decisivo, tendo em vista que já pretendiam trabalhar com gado leiteiro, as outras duas mencionaram que vieram da oportunidade de realizar o sonho de voltar a viver e produzir no campo.

Sobre a situação cadastral do lote, conforme é apresentado na tabela 9, todas as famílias possuem o CCU, documento este que constitui o instrumento jurídico que formaliza os direitos do agricultor beneficiário sobre lotes em assentamentos da reforma agrária, conforme estabelecido pela Lei nº 8.629/1993 que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Desse modo, no caso da CCU, a mesma assegura ao titular a posse do lote, garantindo direitos de exploração econômica e proteção contra reintegrações de posse, desde que observadas as cláusulas contratuais. (Incra, 2025). Para além disso, o CCU viabiliza o acesso a políticas públicas, incluindo linhas de crédito rural (Pronaf, PNAE, PAA, entre outros, programas habitacionais, como o Casa Verde e Amarela e projetos de assistência técnica e extensão rural (ATER).

**Tabela 9:** Situação cadastral do lote das famílias pesquisadas - P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG)

Número do lote	Tamanho do lote	Quais documentos possui
40	25 hectares	CCU
41	24,5 hectares	CCU
44	25 hectares	CCU
49	23 hectares	CCU
43	25 hectares	CCU

**Fonte:** Pesquisa de campo (2025)

**Elaboração:** Bueno (2025)

Funcionando como etapa preliminar à titulação definitiva, o CCU precede a emissão do Título de Domínio (TD), concedido somente após decurso de prazo mínimo de dez anos. Enquanto o CCU confere direito de uso temporário, condicionado à moradia e cultivo efetivo, o Título de Domínio atribui propriedade plena, sujeita à avaliação do Incra.

Diante desses dados, e conforme mencionado acima, o TD deveria ser entregue às famílias assentadas no mínimo de dez anos - fato que não ocorre. Diante disso, conforme analisamos na Tabela 8 “ Histórico das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG) - 2025”, onde demonstra há quanto tempo as famílias estão no assentamento, revela que das cinco famílias pesquisadas apenas uma tem menos de dez anos que está

assentada, as outras quatro famílias já passaram o período de carência de dez anos e aguardam o Incra entregar o Título de Domínio (TD).

Perguntado para a assentada Sandra, presidente da associação no P.A Chico Mendes, a mesma relatou que poucas pessoas no assentamento receberam o TD, algumas receberam em 2019, e outras em 2022, mas no caso dela e das famílias pesquisadas, ela disse que a documentação está com o Incra. Perguntado sobre a perspectiva do TD ser entregue, a Sandra disse que ainda faltam algumas questões burocráticas em relação ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a regularização da Reserva Legal (RL), e que já possuem um advogado instituído para acelerar o processo.

Uma vez efetuada a análise desses dados, é importante dizer que a permanência dos assentados em seus lotes rurais está diretamente ligada à capacidade de desenvolver atividades produtivas, bem como à regularização fundiária de suas terras. Isso porque as atividades produtivas não apenas garantem a subsistência das famílias, mas também promovem sua autonomia, a geração de renda e a integração com o mercado – fatores essenciais para a consolidação dos assentamentos. Nesse contexto, a Tabela 10 ilustra como as famílias pesquisadas desenvolvem suas atividades produtivas nos lotes, destacando também suas principais fontes de renda.

**Tabela 10:** Perfil Produtivo e Renda das Famílias Das famílias pesquisadas no P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG)

Atividade produtiva	Renda Primária	Outras rendas
Gado leiteiro	Grupo do leite / Laticínio Doce Mineiro de Capinópolis / PNAE	Aposentadoria
Gado leiteiro	Grupo do leite / Laticínio Doce Mineiro de Capinópolis	Aposentadoria
Gado leiteiro	Grupo do leite / Laticínio Doce Mineiro de Capinópolis	Aposentadoria
Gado leiteiro	Grupo do leite / Laticínio Doce Mineiro de Capinópolis	Por enquanto não possui
Cultivo de soja e sorgo	ADM do Brasil - Capinópolis (MG)	Por enquanto não possui

**Fonte:** Pesquisa de campo (2025)

**Elaboração:** Bueno (2025)

Conforme observado na Tabela 10, das cinco famílias entrevistadas, quatro desenvolvem a pecuária leiteira como principal atividade produtiva, enquanto apenas uma se dedica ao cultivo de soja e sorgo. Destaca-se que, mesmo com a presença de outras fontes de renda – como a participação no PNAE e a aposentadoria – a atividade leiteira permanece como a principal prática econômica nos lotes. O caso da família que atende o PNAE exemplifica uma diversificação importante, pois, além da venda de leite, também comercializa biscoitos para o programa.

De acordo com a produtora Sandra, a vocação agropecuária do P.A. Chico Mendes é especialmente favorável à criação de gado, conforme atestam os relatórios de avaliação de propriedades rurais elaborados pelo Incra (1998) e pela EMATER (2018). Nesse sentido, o leite se consolida como a principal atividade produtiva, de modo que a continuidade da pecuária, enquanto atividade central, impulsiona o crescimento da produção leiteira no assentamento. Essa realidade é reforçada no depoimento de Ivo - assentado e presidente do Grupo do Leite do P.A. Chico Mendes que descreveu a importância da atividade leiteira no assentamento, "A pecuária leiteira é a base da renda no assentamento. Mesmo com que outras famílias trabalhem com outras culturas e hortaliças, é a pecuária leiteira a maior atividade no assentamento." (Pesquisa de campo, março 2025)

Diante disso, todas as quatro famílias que trabalham com gado leiteiro destinam sua produção ao Grupo do Leite e ao Laticínio Doce Mineiro de Capinópolis (MG), que realiza o processamento e a comercialização do leite. Perguntado sobre as razões para não vender diretamente para outros laticínios da região, um dos assentados explicou que a opção pelo Grupo do Leite e pelo Laticínio Doce Mineiro se deve ao melhor preço e às condições de pagamento mais favoráveis em comparação com outras indústrias da região.

No caso do único assentado que não trabalha com gado leiteiro, ele relatou que, ao adquirir o lote, já tinha como objetivo investir na produção de soja e sorgo, considerando sua experiência anterior com esse tipo de cultivo no Rio Grande do Sul e o potencial econômico da atividade na região, devido às condições climáticas favoráveis. Quanto à empresa ADM do Brasil – para quem ele comercializa sua produção – trata-se de uma empresa fundada em 01/07/2002, com razão social ADM do Brasil Ltda, cadastrada na Receita Federal sob o CNAE 4622-2/00, com atividade fim de Comércio Atacadista de Soja.

Já no caso da família que atende o PNAE, a assentada Sandra se destaca, conforme registrado nas fotos 4. Sua atuação é voltada especificamente à produção e comercialização de biscoitos, os quais são incorporados às refeições escolares por meio do programa. A experiência de Sandra ilustra a importância do PNAE como política pública que visa à aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, contribuindo para o fortalecimento socioeconômico de pequenos produtores e para a promoção da segurança alimentar.

O processo de inserção no PNAE, entretanto, envolve uma série de exigências legais e administrativas. As chamadas públicas seguem critérios estabelecidos por normativas, como: (i) a realização de pesquisa de preços através de plataformas como o Comprasnet, além de consultas em sites especializados e dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); (ii) a garantia de transparência nos editais, com a divulgação clara de informações sobre os produtos solicitados, as quantidades, os cronogramas e os locais de entrega; e (iii) a possibilidade de dispensa de licitação para agricultores familiares, desde que os preços oferecidos estejam compatíveis com os valores praticados no mercado.

De todo modo, a Lei nº 11.947/2009 reforça a importância dessa política pública, determinando que 30% dos recursos do PNAE sejam destinados à compra direta da agricultura familiar. Essa medida não apenas garante alimentação escolar de qualidade, mas também promove o desenvolvimento rural sustentável, valorizando produtores como Sandra e fortalecendo comunidades.

Além disso, observa-se que a diversificação das atividades produtivas, embora ainda limitada, representa uma estratégia importante para a sustentabilidade econômica das famílias assentadas. A atuação de Sandra no PNAE, a produção de grãos pelo assentado oriundo do Sul e a própria organização do Grupo do Leite revelam distintas formas de inserção nos mercados institucionais e privados, indicando que, mesmo com a hegemonia da pecuária leiteira, há espaço para experiências produtivas diferenciadas.

Essas experiências, embora pontuais, evidenciam a capacidade de adaptação dos assentados às oportunidades locais, aos programas governamentais e às suas trajetórias familiares, contribuindo para a consolidação de formas plurais de uso da terra no P.A. Chico Mendes. Nesse contexto, estimular a diversificação produtiva pode representar uma

alternativa viável para reduzir a vulnerabilidade econômica e ampliar as possibilidades de renda no assentamento.

**Foto: 4:** Produção de biscoito para atender o PNAE-P.A Chico Mendes-Ituiutaba- MG



**Fonte:** Pesquisa de campo (2025)  
**Elaboração:** Bueno (2025)

A assentada Sandra relembra que sua participação no PNAE foi marcada por diversas dificuldades, especialmente no que diz respeito à documentação exigida para se cadastrar no PNAE. No entanto, ela destaca que o maior desafio foi a compra dos equipamentos e a construção da infraestrutura necessária para atender às exigências legais impostas pelos órgãos fiscalizadores, como a vigilância sanitária, o corpo de bombeiros, a prefeitura municipal e o próprio Incra.

Após anos de dedicação, a agricultora assentada conseguiu, finalmente, construir o

cômodo destinado à produção de biscoitos em sua propriedade. Com a estrutura adequada, ela pôde acessar linhas de crédito específicas para agricultores familiares, disponibilizadas por meio de políticas públicas como o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que incentivam a produção local e a segurança alimentar. Esses programas não apenas oferecem financiamento acessível, mas também garantem mercado para os produtos da agricultura familiar, integrando-os à alimentação escolar e a circuitos curtos de comercialização.

Graças a esses recursos, a agricultora adquiriu equipamentos essenciais para profissionalizar sua produção de biscoitos, como um forno industrial, uma seladora, um misturador e uma desidratadora de alimentos - Foto 5. Tais investimentos são fundamentais para garantir a qualidade, a higiene e a regularidade na produção, exigências básicas para fornecer ao PNAE e a outros mercados institucionais.

Além disso, segundo a tipologia da política pública para o empreendimento - uma pequena agroindústria familiar se enquadra em modelos incentivados por políticas de desenvolvimento territorial, que visam à geração de renda no campo e o incentivo à permanência no campo. Segundo a assentada pesquisada, essa conquista representou um marco em sua autonomia econômica, já que, antes, sua renda dependia principalmente das atividades pecuárias desenvolvidas - majoritariamente - por seu marido. Agora, com sua própria linha de produção de biscoitos, ela não apenas diversificou a fonte de renda e sustento da família, mas também conquistou sua autonomia laboral e financeira, fortalecendo seu papel como produtora e gestora do negócio.

Outro aspecto relevante em sua trajetória foi a capacitação técnica ofertada por meio de programas de assistência rural, que a auxiliaram não apenas no manuseio dos equipamentos, mas também na gestão administrativa e na comercialização dos produtos. Essas formações, muitas vezes vinculadas a parceiros como o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) ou cooperativas locais, foram decisivas para que ela pudesse otimizar sua produção, calcular custos e expandir sua clientela além do PNAE, alcançando feiras regionais e pequenos comércios.

Essa trajetória ilustra como políticas públicas bem direcionadas podem transformar realidades, promovendo a inclusão produtiva e a equidade de gênero no campo, ao mesmo

tempo em que fortalecem cadeias curtas de produção e consumo.

**Foto 5:** Equipamentos para produção de biscoitos - P.A Chico Mendes - Ituiutaba (MG)



**Fonte:** Pesquisa de campo (2025)

Assim, analisar as dinâmicas atuais de territorialização do P.A Chico Mendes, com base nos dados primários e secundários, podemos compreender a gênese do que hoje é esse assentamento, bem como os avanços, contradições e obstáculos enfrentados pelas famílias

assentadas, sobretudo, das famílias pesquisadas, especialmente no que diz respeito à efetividade das políticas públicas.

De todo modo, após 25 anos de criação do assentamento, o que percebe-se é que houve progressos significativos, como a melhoria das moradias - ou seja, de estruturas precárias na formação do assentamento, para casas de alvenaria. No entanto, ficou claro que ainda existem graves deficiências na infraestrutura básica, como estradas vicinais em condições precárias – especialmente no período chuvoso – e a ausência de saneamento básico e água tratada, problemas que são agravados pela negligência do poder público municipal. Essa realidade demonstra que, embora os governantes democraticamente eleitos criem assentamentos por meio da reforma agrária, há uma falta de articulação com as políticas locais, deixando as famílias dependentes de soluções próprias para questões que deveriam ser garantidas pelo poder público.

Outro aspecto relevante observado na pesquisa de campo é em relação ao envelhecimento da população rural, com idade média de 55 anos, e a pluriatividade como estratégia de sobrevivência. Esse cenário evidencia a fragilidade das políticas de sucessão geracional, já que os jovens tendem a migrar para outras atividades, muitas vezes fora do meio rural. Além disso, chama a atenção o fato de que nenhuma das famílias entrevistadas foi beneficiária direta da reforma agrária - todas adquiriram seus lotes por meio de compra de ex-assentados.

Esse fenômeno revela um preocupante processo de mercantilização dos lotes, em que terras originalmente destinadas à reforma agrária são convertidas em meras mercadorias. Essa dinâmica não só questiona a eficácia da política agrária como mecanismo de justiça social e redistribuição de terras, como também expõe suas fragilidades na consolidação produtiva dos assentamentos.

O problema se mostra particularmente crítico nos assentamentos recém-criados, onde as famílias que acabam de sair de um contexto de ocupação, marcado por lutas, ameaças e condições precárias de moradia em barracos de lona - se deparam com novos desafios: a falta de infraestrutura básica - acesso a água, energia, saneamento básico - dificuldades no acesso a crédito rural e a carência de assistência técnica qualificada. Essa conjuntura adversa cria um ambiente propício para a alienação dos lotes, frustrando os objetivos originais da reforma

agrária, promovendo o abandono posterior do lote.

Nesse contexto, o Incra precisa reforçar seu papel não apenas na desapropriação e distribuição de terras, mas também no acompanhamento pós regularização fundiária, com, monitoramento contínuo para avaliar o desenvolvimento social da família assentada, bem como o desenvolvimento produtivo e econômico, visando assim, apoiar o fortalecimento de políticas de incentivo a produção e comercialização como PRONAF, PAA, ATER, entre outros, para garantir que os assentamentos se tornem viáveis economicamente. Além disso, é necessário repensar o modelo de reforma agrária vigente, incorporando, por exemplo, um tipo de planejamento territorial integrado, articulando assentamentos a cadeias produtivas locais; incentivos à agroindustrialização, e criação de cooperativas para os assentados, para agregar valor à produção; apoio à comercialização, com acesso menos burocráticos a mercados institucionais (PNAE, PAA, entre outros).

Nesse contexto, a ausência dessas medidas pode reduzir a reforma agrária a uma mera distribuição pontual de terras, sem que estas se convertam em instrumentos efetivos para o desenvolvimento rural e a redução das desigualdades. Essa limitação fica evidente quando analisamos a atuação de governos anteriores, que frequentemente utilizaram a política agrária basicamente como mecanismo de mitigação de conflitos fundiários, esvaziando seu potencial transformador.

Ressalta-se, portanto, que a permanência das famílias no campo não se resume à simples posse da terra, mas exige a garantia de condições concretas para que possam nela viver e produzir com dignidade. A efetividade da reforma agrária depende, assim, da superação dessa visão minimalista que a reduz a uma solução paliativa para tensões sociais.

No que se refere às políticas públicas, ficou evidente que programas como o PNAE são fundamentais para a geração de renda, mas seu acesso é muitas vezes limitado por burocracias. Além disso, a falta de investimento municipal em infraestrutura básica e transporte reforça a desarticulação entre as esferas de governo, deixando os assentamentos em situação de abandono pelo poder público em todas as suas esferas, ou seja, União, Estado e Município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar as famílias camponesas do P.A. Chico Mendes a partir de três eixos centrais - que são retomados nesta consideração final - a fim de consolidar as reflexões finais, ou seja, políticas públicas, reforma agrária e o fenômeno de evasão do P.A. Chico Mendes. Nesse sentido, a discussão sobre as políticas públicas, fundamentos teóricos e seus conceitos, ciclos e tipologias possui uma complexidade e multiplicidade de abordagens, deixando evidenciado que não há uma definição única e consensual.

Como demonstrado, diferentes correntes teóricas - desde a tradição estadunidense, mais pragmática e focada na eficiência governamental, até a perspectiva europeia, mais crítica e vinculada a teorias do Estado - contribuem para a compreensão desse campo. Autores como Lasswell (1936), Dye (1976), Wildavsky (1979) e Ham e Hill (1993) destacam que as políticas públicas não são meras decisões técnicas, mas processos dinâmicos, influenciados por conflitos de interesse, disputas de poder e contextos históricos.

Além disso, a pesquisa sobre o P.A. Chico Mendes revelou que a realidade vivida pelas famílias assentadas está profundamente marcada por contradições entre a formulação e a implementação das políticas públicas. O assentamento, criado em 1999 a partir da desapropriação de três fazendas – até então improdutivas –, surgiu no bojo das lutas sociais organizadas por movimentos como MST, MLST e CONTAG, em um contexto de forte concentração fundiária e avanço do agronegócio em Ituiutaba (MG). Ainda assim, nenhuma das famílias entrevistadas participou da ocupação original: todas adquiriram os lotes de ex-assentados, o que evidencia o processo de mercantilização das terras da reforma agrária.

Tal processo ocorreu, em primeiro lugar, por parte do Estado, que adquiriu as propriedades de forma superfaturada para a criação do assentamento; e, em segundo lugar, pelos próprios assentados, que abandonaram os lotes ainda na fase inicial, em razão da ausência de políticas públicas de fomento à produção agrária. Os dados de campo demonstraram que todas as famílias possuem documentação regular (CCU), mas aguardam há anos a emissão dos Títulos de Domínio (TD), elemento essencial para a segurança jurídica e para o acesso a políticas públicas estruturantes.

No tocante às condições de vida, a pesquisa constatou a transição das antigas moradias de lona para casas de alvenaria com acesso à energia elétrica e banheiros. No entanto, permanecem ausentes políticas básicas de infraestrutura, como rede de esgoto - substituída por fossas sépticas - e abastecimento de água tratada, realizado por meio de poços artesianos. A manutenção das estradas vicinais, particularmente críticas no período chuvoso, não é realizada pela prefeitura, obrigando as famílias a arcarem com os custos, o que revela o abandono do poder público municipal e compromete a circulação da produção. O transporte público é inexistente, reforçando o isolamento socioespacial do assentamento.

Do ponto de vista da estrutura social, observou-se que os assentados têm idade média de 55 anos e núcleos familiares reduzidos, com predominância de casais e filhos jovens que, em sua maioria, não permanecem no campo. A pluriatividade é uma característica comum, com membros da família atuando dentro e fora da unidade produtiva, revelando a necessidade de diversificação das fontes de renda. Entre as atividades produtivas, destaca-se a pecuária leiteira, praticada por quatro famílias, enquanto uma família cultiva soja e sorgo. Há, ainda, o caso singular de uma assentada que desenvolveu uma agroindústria de biscoitos com inserção no PNAE, enfrentando a burocacia com autonomia e resistência, o que ilustra a potência da organização camponesa mesmo diante da fragilidade do apoio institucional. As fontes de renda das famílias pesquisadas incluem aposentadorias, contratos com empresas como Nestlé, Canto de Minas e ADM do Brasil, além de vínculos com programas como o PRONAF e o PNAE.

A percepção geral sobre as políticas públicas no contexto da criação do P.A Chico Mendes é de insuficiência e desarticulação. Exemplo disso, conforme demonstrado na página 118, no que tange à política de fomento ao assentamento, é que, embora tenham ocorrido aportes pontuais de crédito habitacional e produtivo, os valores disponibilizados foram irrisórios (R\$ 2.500,00 e R\$ 1.400,00, respectivamente), incapazes de atender minimamente às necessidades estruturais das famílias assentadas naquele momento.

Além disso, a assistência técnica - estratégia - essencial para a orientação da produção e manejo adequado dos lotes - chegou de forma tardia, esporádica e descontínua, o que comprometeu significativamente a consolidação produtiva e a autonomia econômica das famílias assentadas. O Incra, órgão responsável pela mediação do processo no âmbito do

ciclo da política pública, demonstrou ineficiência em sua atuação, reiterando um padrão burocratizado, fragmentado e reativo que já foi amplamente identificado em outros contextos da política de reforma agrária no país.

Assim, afirma-se que a efetividade da reforma agrária demanda mais do que a simples redistribuição de terras. É necessário articular políticas públicas de infraestrutura, crédito, educação, saúde, acesso à terra e regularização fundiária com programas que incentivem a permanência das juventudes rurais e fomentem a sucessão geracional. A fragmentação das políticas públicas, somada ao distanciamento entre formulação e implementação, reforça as desigualdades e compromete o potencial transformador da reforma agrária enquanto projeto de justiça social e desenvolvimento rural.

A experiência do P.A. Chico Mendes, portanto, constitui um campo fértil de análise e resistência, no qual o campesinato reinventa práticas produtivas e formas de organização, mesmo diante da negligência estatal. A luta cotidiana pela permanência na terra, pela produção e pelo reconhecimento institucional é um testemunho do protagonismo camponês em um cenário adverso. O desafio que se impõe é o de fortalecer uma política agrária efetivamente democrática, articulada e capaz de promover autonomia, dignidade e permanência no campo.

## REFERÊNCIAS

- ALFREDO, W. B. de A. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S.I.], v.6, .1,2024. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/102>. Acesso em: 09 abril 2024
- ALENTEJANO, P. **Política Agrária do Governo Temer: A pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira?** Revista. Okara: Geografia em Debate. v.12 n.2. ISSN: 1982-3878. João Pessoa (PB), 2018.  
<https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41319>.
- ALMEIDA, R. de A. **(Re)criação do campesinato, identidade e distinção.** São Paulo: Unesp. 2006
- AMORIM, M. C.; NUNES, J. O. R. **Geografia e ambiente: reflexões sobre o atual momento da geografia física.** Rio Claro, v. 31, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/2490/2197>. Acesso em: 15 de jan 2024.
- ARRETCHE, M. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003.<https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>.
- AZEVEDO, J.M.L.; AGUIAR, M.A. **Políticas de educação: concepções e programas.** In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil:** 1991 a 1997. Brasília: INEP, 1999. p. 43- 51.
- BALL, S.J. **Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy.** Comparative Education, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998a.  
<https://doi.org/10.1080/03050069828225>.
- BALL, S.J. **Cidadania global, consumo e política educacional.** 1998b. p. 121-137. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/13446>. Acesso em: 23 de jul 2024
- BALL, S.J. **Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação.** Currículo sem fronteiras, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2001. Disponível em:  
[https://gestaoeducacaoespecial.ufes.br/sites/gestaoeducacaoespecial.ufes.br/files/field/anexo/b\\_all.pdf](https://gestaoeducacaoespecial.ufes.br/sites/gestaoeducacaoespecial.ufes.br/files/field/anexo/b_all.pdf). Acesso em 12 de junho de 2024
- BALL, S.J. **Educational reform: a critical and post-structural approach.** Buckingham: Open University Press, 1994a.
- BALL, S.J. **Policy sociology and critical social research: a personal review of recent education policy and policy research.** British Educational Research Journal, Manchester, v. 23, n. 3, 1997. <https://doi.org/10.1080/0141192970230302>.
- BALL, S.J. **Politics and policy making in education: explorations in policy sociology.** Nova York: Routledge, 1990.
- BALL, S.J. **Some reflections on policy theory: a brief response to Hatcher and Troyna.** Journal of Education Policy, London, v. 9, n. 2. 1994b.

[https://doi.org/10.1080/0268093940090205.](https://doi.org/10.1080/0268093940090205)

BALL, S.J. **What is criticism? A continuing conversation? A rejoinder to Miriam Henry.** Discourse, London, v. 14, n. 2,, 1993b. <https://doi.org/10.1080/0159630930140209>,

BALL, S.J. **What is policy? Texts, trajectories and toolboxes.** Discourse, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993a. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>.

BALL, S.J.; BOWE, R. **Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues.** Journal of Curriculum Studies, London, v. 24, n. 2, 1992. <https://doi.org/10.1080/0022027920240201>.

BATISTA Jr, Paulo Nogueira. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 1994

BERNSTEIN, B. **A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 120, 2003.

<https://doi.org/10.1590/S0100-15742003000300005>.

BERNSTEIN, B. **Estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle.** Trad. de Tomaz Tadeu da Silva e Luís Fernando Gonçalves Pereira. Petrópolis: Vozes, 1996.

BERNSTEIN, B. **Vertical and horizontal discourse: an essay.** British Journal of Education, London, v. 20, n. 2,, 1999. <https://doi.org/10.1080/0142569995380>.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria da política.** 14º Ed. Tradução de Marcos Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Disponível em: <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/bobbio-n-estado-governo-sociedade-para-uma-teoria-geral-da-polc3adica.pdf>. Acesso em: 19 out 2024

BORGES, S, S; SERPA, A. **O papel dos agentes públicos e da sociedade civil na implementação de políticas de desenvolvimento territorial no estado da Bahia: uma análise preliminar.** Revista Geografares, nº11, p.31-59, 2012.  
<https://doi.org/10.7147/GEO11.2123>.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.** London: Routledge, 1992.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 25 jul. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 30 de agosto de 2024

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 55. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm). Acesso em: 30 de ago de 2024

BRASIL. **Estatuto da terra: Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 01 de set 2024

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução**

**Normativa/INCRA/ N° 83.** Brasília. DF, 2015. Disponível em:

[https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in\\_83\\_2015.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_83_2015.pdf). Acesso em 15 set 2024

**BRASIL.** Lei N° 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.** Brasília, DF: 1964. Disponivel em:

[https://www.sinesp.org.br/images/35\\_-\\_LEI\\_FEDERAL\\_4504\\_1964\\_DISPONE\\_SOBRE\\_O\\_E\\_STATUTO\\_DA\\_TERRA\\_E\\_DA\\_OUTRAS\\_PROVIDENCIAS.pdf](https://www.sinesp.org.br/images/35_-_LEI_FEDERAL_4504_1964_DISPONE_SOBRE_O_E_STATUTO_DA_TERRA_E_DA_OUTRAS_PROVIDENCIAS.pdf). Acesso em: 21 nov 2024

**BRASIL.** Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Brasília-DF, 2013.

Disponivel em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em 04 nov 2024

**BRASIL. Decretos de desapropriação por interesse social (1999a, 1999b, 1999c).** Diário Oficial da União, Brasília, 1999. Disponível em:

[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/1999/decreto-48255-9-marco-1999-594991-norma-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1999/decreto-48255-9-marco-1999-594991-norma-pe.html). Acesso em: 20 set 2024

**BRASIL. DECRETO N° 55.889,** de 31 de Março de 1965. **Aprova o Regulamento Geral do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.** Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55889-31-marco-1965-396177-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 dez.2024.

**BRASIL. DECRETO-LEI N° 1.110, DE 9 DE JULHO DE 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências.** Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm). Acesso em dez.2024.

**BRASIL. DECRETO N° 91.766, DE 10 DE OUTUBRO DE 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências.** Disponível em:

[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i\\_pnra.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf).

Acesso em dez.2024.

**BRASIL. DECRETO N° 2.614, DE 3 DE JUNHO DE 1998b. Altera a redação do Decreto n° 433, de 24 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2614.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2614.htm). Acesso em 03 fev. 2025

**BRASIL. DECRETO DE 18 DE SETEMBRO DE 1998. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Engenho da Serra" situado no Município de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, e dá outras**

**providências.1998c.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1998/Dnn7353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1998/Dnn7353.htm).

Acesso em 01 jan. 2025.

**BRASIL. DECRETO DE 14 DE OUTUBRO DE 1998. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda da Divisa", situado no Município de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. 1998d**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1998/Dnn7500.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1998/Dnn7500.htm).

Acesso em: 15 dez.2024.

**BRASIL. DECRETO DE 30 DE OUTUBRO DE 1998. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Capão Rico", situado no Município de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. 1998e**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1998/Dnn7535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1998/Dnn7535.htm).

Acesso em jan. 2025

**BRASIL. DECRETO DE 22 DE JUNHO DE 1999. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Vargem Grande", situado no Município de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8157.htm).**

Acesso em jan. 2025

**BRASIL. DECRETO DE 23 DE JUNHO DE 1999. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Terra Rica", situado no Município de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8159.htm).

Acesso em: Nov/2017.

**BRASIL. DECRETO DE 23 DE JUNHO DE 1999. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Shalon", situado no Município de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em:**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8158.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8158.htm).

Acesso em jan. 2025

**BRASIL. DECRETO No 433, DE 24 DE JANEIRO DE 1992. Disponível em: Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.**

A Disponivel em:

[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-433-24-janeiro-1992-343126-publi\\_cacaooriginal-1-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-433-24-janeiro-1992-343126-publi_cacaooriginal-1-pe.html). Acesso em 20 fev. 2025

**BRASIL. Estatuto da Terra. LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm). Acesso em dez. 2024

**BRASIL. LEI DELEGADA Nº 11, DE 11 DE OUTUBRO DE 1962. Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Ldl/Ldl11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Ldl/Ldl11.htm). Acesso em dez. 2024

**BRASIL. LEI Nº 8.177, DE 1 DE MARÇO DE 1991. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8177.htm). Acesso em dez. 2024

**BRASIL. LEI N° 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm). Acesso em jan. 2025

**BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 76, DE 6 DE JULHO DE 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm). Acesso em jan. 2025

**BRASIL. LEI N° 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm). Acesso em jan. 2025

**BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 93, DE 4 DE FEVEREIRO DE 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. 1998a.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp93.htm). Acesso em jan. 2025

**BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO N° 55.891, DE 31 DE MARÇO DE 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm). Acesso em jan. 2025

**BRASIL. Títulos da Dívida Agrária - TDA.** Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/divida-publica/titulos-da-divida-agraria-tda>. Acesso em: 7 abr. 2025.

**BRUNO, R; MEDEIROS, L. Percentuais e causas de evasão nos assentamentos rurais.** Cadernos da Terra, n. 9, 2001. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7988/000563956.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 dez 2024

**BUCCI, M P, Di. O conceito de política pública em direito.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/474004084/03-BUCCI-Maria-Paula-Dallari-O-conceito-de-politica-publica-em-direito>. Acesso em: 30 nov 2024

**CALDAS, RW (org.). Políticas Públicas: conceitos e práticas.** Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponivel em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf). Acesso em: 25 nov. 2024

**CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-122. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291/279>. Acesso em: 17 Out 2023

CARGNIN, A. P. **Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no rio grande do sul.** Mercator, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, 2014.  
<https://doi.org/10.4215/RM2014.1301.0002>

CARNEIRO, R. N. **O papel das políticas públicas e o desenvolvimento regional no Brasil: do paradigma mentalista ao linguístico.** Boletim goiano de geografia(Online)Goiânia, v. 30, n. 2,p. 113-123,2010. <https://doi.org/10.5216/bgg.v30i2.13801>.

CASTRO, I. E. de. O território e o poder autônomo do Estado. Uma discussão a partir da teoria de Michael Mann. In: **Espaço e tempo: complexidade e desafio de pensar e do fazer geográfico.** MENDONÇA, F. A.; LOWEN-SAHR, C. L.; SILVA, M. (org.). Curitiba: ADEMADAN, 2009.p. 579-593

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política. Território, escala de ação e instituições.** 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013

CASTRO, I. E. de. Escalas federativas de decisão política no Brasil. Limites institucionais do desenvolvimento regional. CASTRO, I. E.;GOMES, P. C. Da;CORREA, R. L.(Orgs). **Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p.9-26.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro : Edições Antares, 1984.

CAVALCANTE, M, B.; Edna, M, F. Políticas públicas de turismo em unidades de conservação. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 21, p. 133-146, 2011.  
<https://doi.org/10.4215/RM2011.1021.0009>

CORTES, S, V.; LIMA, L, L. **A contribuição da sociologia para análise de políticas públicas.** Lua Nova, São Paulo, p. 33-62, 2012  
<https://doi.org/10.1590/S0102-6445201200030003>.

DALL AGNOL, J. **Território de reprodução da agricultura familiar: o assentamento Chico Mendes em Ituiutaba-MG - UFU,** 2017. Disponível em:  
<https://repositorio.ufcat.edu.br/browse/author?scope=8486bc29-1d4e-4722-acaa-55f91c683977&value=Agnol,%20Jaqueline%20Dall>. Acesso em: 15 maio 2023

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R, A. **A Concept of Agribusiness.** Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957. 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2985281>. Acesso em: 05 maio 2023

DENARDI, R, A. **Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável.**Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. Porto Alegre, v.2, n.3, p. 56-71, 2001.  
<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>, Acesso em 23/10/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br>. Acesso em: 23 nov. 2024

DONIZETE, R, Dinalva; D, Mariza, S. Políticas Públicas para a agricultura familiar: o PAA e o PNPB. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 27, p. 81-91, 2013.  
<https://doi.org/10.4215/RM2013.1227.0006>.

- DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984. Disponível em:  
<https://pt.scribd.com/document/334297010/241769505-Understanding-Public-Policy-by-Thomas-Dye-pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024
- FABRINI, J. E. **A resistência camponesa nos assentamentos de sem-terra.** Edunioeste, 2003. Disponível em:  
<https://scholar.google.com.br/citations?user=SfPEmtcAAAAJ&hl=pt-BR>. Acesso em: 27 abr 2023
- FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**. 2003.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>.
- FERREIRA, B. et al. **Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária - embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas).** Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais (IPEA), nº 17, vol. 2, 2009. Disponível em:  
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4334>. Acesso em: 12 jun 2024
- FERNANDES, B. M. F.; MEDEIROS, L. S. de; PAULILO, M. I. (Orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas.** São Paulo: UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.
- FERNANDES, B. M. **A formação do MST no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2000a. Disponível em: <https://app.docvirt.com/bibliotl/pageid/4690>. Acesso em 17 jan; 2023
- \_\_\_\_\_. **Movimento social como categoria geográfica.** Terra, 2000
- \_\_\_\_\_. **MST: formação e territorialização em São Paulo.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Questões teórico-metodológicas da pesquisa geográfica em assentamentos de Reforma Agrária.** v. 1, n. 2, p. 1 - 32, 1998.
- FRANÇA, K, C, B de. **As experiências de regionalizações, políticas públicas e o papel do Estado brasileiro no século XXI.** RAÉ GA. n28 2013, p.26-66..  
<https://doi.org/10.5380/raega.v28i0.32300>.
- FREITAS, L. C. de. **Materialismo histórico-dialético: pontos e contrapontos.** In: II Seminário Nacional "o MST e a Pesquisa. Cadernos do ITERRA, Veranópolis, v. 7, n. 14, dez. 2007. Disponível em:  
<https://pt.scribd.com/document/359555906/Freitas-LC-Materialismo-Historico-Dialectico-Pontos-e-Contrapontos>. Acesso em: 18 jan. 2023
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, n. 21, p.211-259, jun. 2000. Disponível em:  
<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/89>. Acesso em jul 2024
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social.** 6º ed. São Paulo - 2008. Disponivel em:  
<https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>; Acesso em: 20 dez. 2023

- GOMES, M, SILVESTRE, A Parques urbanos, políticas públicas e sustentabilidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 79-90, 2014. <https://doi.org/10.4215/RM2014.1302.0006>.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. IPEA: Brasília, 2008.
- GONÇALVES, S. A formação da agricultura familiar nos assentamentos rurais de Ituiutaba-MG e a ação extensionista da Universidade Federal de Uberlândia com a FAPEMIG. **Interfaces - Revista de extensão da UFMG**. jul - dez, 2018. <https://doi.org/10.5380/ef.v0i17.58219>.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- IANNI, O. **Capitalismo, violência e terrorismo no campo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Disponível em: <https://www.estantevirtual.com.br/livro/capitalismo-violencia-e-terrorismo-0TW-8715-000-BK>. Acesso em: 09 mar 2023
- INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Mudanças legais que melhoraram e apressaram as ações da reforma agrária**. Brasília: INCRA, 1998. (pp. 20-45) jul-dez. Porto Alegre, UFRGS. 2006
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE-I Produção agrícola**. 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023
- INCRA. Lei nº 8.629/1993 (**Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária**). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm). Acesso em jan. 2025
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: **guias práticos de análise ex ante, volume 1**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688). Acesso em: 14 FEV. 2024.
- JUNIOR, R. C.; COCA, E. L. de F. Conflitos entre o campesinato e o agronegócio no Brasil: os planos-safra 2015-2016. **Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial**, v. 8, p. 11 - 27, 2015. <https://doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1828>.
- LEAL, A, F, L.; Erika, A. **Políticas públicas, culturas populares e patrimônio cultural imaterial: meios e alternativas**. RAÉ GA26,p.247-269, 2012.. <https://doi.org/10.5380/raega.v26i0.30161>.
- KINDER, Leandro. **O que é dialética**. Ed. Brasiliense. RS. 1987
- LIMA JÚNIOR, O.B.; SANTOS, W.G. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241-256, 1976.
- LIMA, F, V, P. das gavetas viciadas dos altos escalões administrativos à política pública de

desenvolvimento rural. **Revista OKARA.**v.8, n.1, p. 126-139, 2014

**LINGARD, B.** Review essay: educational policy making in a postmodern state. On **Stephen J. Ball's education reform: a critical and poststructural approach.** The **Australian Educational Researcher**, Victoria, v. 23, n. 1, p. 65-91, 1996.  
<https://doi.org/10.1007/BF03219613>.

**LINGARD, B.** The changing state of policy production in education: some Australian reflections on the state of policy sociology. **International Studies in Sociology of Education**, London, v. 3, n. 2, p. 25-47, 1993.<https://doi.org/10.1080/0962021930030102>.

**LOONEY, A.** Curriculum as policy: some implications of contemporary policy studies for the analysis of curriculum policy, with particular reference to post-primary curriculum policy in the Republic of Ireland. **The Curriculum Journal**, London, v. 12, n. 2, p. 149-162, 2001.<https://doi.org/10.1080/09585170121749>.

**LOPES, A.C.** Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 109-118, maio/ago. 2004.  
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000200009>.

**LOW-BEER, J.** O Estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997). **Espaço & Geografia**, V.5, n2,p.65 -100,2002. <https://doi.org/10.26512/2236-56562002e39687>.

**MATTEI, L.** A Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer. **Rev. Okara: Geografia em Debate**. V. 12. n. 2. ISSN: 1982 - 3578. João Pessoa (PB). 2018.  
<https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41318>.

**MARTINS, J,de, S.** Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1981. Disponível em:  
<https://felipemaiasilva.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/souza-martins-jose-de-os-camponeses-e-a-politica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023

**MEDEIROS, L; LEITE, S.** Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar. SP, 2004.

**MELAZZO, E, S.** Problematizando o conceito de políticas públicas:desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Rev. Tópos**, Presidente Prudente/SP, v. 4, p. 9-32, 2010. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>. Acesso em: 27 nov. 2023

**MELLO, P, F, de.** Evasão e Rotatividade em Assentamentos Rurais no Rio Grande Do Sul. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006

**MELLO-THÉRY, N, A, de.** Política (e ação) pública, território e o papel da geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 11-19, out., 2011.  
<https://doi.org/10.5418/RA2011.0701.0002>.

**MOORE, R.; MULLER, J.** O crescimento do conhecimento e a lacuna discursiva. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1.319- 1.340, dez. 2003..  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000400012>.

OLIVEIRA, H, C, M, de. **Urbanização e cidades: Análises da microrregião de Ituiutaba (MG).** 2013

OLIVEIRA, U. de. **Geografia agrária: perspectivas no início do século XXI. O campo no século XXI: Território de vida, de luta e de construção da justiça social.** São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001460390>. Acesso em: 16 Fev. 2023

OLIVEIRA, U. de. **Geografia das lutas no campo.** São Paulo: Contexto/USP, 1988. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000782166>. Acesso em 16 fev. 2023

OLIVEIRA, A. U. de. **A agricultura camponesa no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1996.

\_\_\_\_\_. de. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, Ana Fani A. (Org.). **Novos caminhos da geografia.** São Paulo: Contexto, 1999. p. 63 - 110.

\_\_\_\_\_. **A geografia das lutas no campo.** São Paulo: Contexto/Edusp, 1988.

OLIVEIRA, F. de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

OZGA, J. **Policy research and policy theory: a comment on Fitz and Halpin.** Journal of Education Policy, London, v. 5, n. 44, p. 359-362. 1990.<https://doi.org/10.1080/0268093900050405>.

PACHECO, J, T, R. **Demandas habitacionais de famílias mono parentais com responsabilidade feminina e as políticas públicas municipais desenvolvidas pela PROLAR entre 2004 à 2007 em Ponta Grossa -PR.** Ponta Grossa. v.1,n.2,p.233-244,2010.<https://doi.org/10.5212/Rlagg.v.1.i2.233244>.

PÁDUA, M de. **Metodologia da Pesquisa: Abordagem Teórico-prático- prática.** 8 ed. Campinas: Papirus, 2002. Disponível em: <https://papirus.com.br/produto/metodologia-da-pesquisa/>. Acesso em: 21 ago 2023

PARRA FILHO, D.; SANTOS, J, A. **metodologia Científica.** São Paulo: Futura, 1998. Disponível em: <https://www.estantevirtual.com.br/busca/domingtons-parra-filho-joao-almeida-santos>. Acesso em: 21 abri. 2023

PAULINO, L. T. **Por uma geografia dos camponeses.** 2. ed. São Paulo: Unesp, 2012. Disponível em: <https://www.estantevirtual.com.br/livro/por-uma-geografia-dos-camponeses-2-edicao-08F-1477-000-BK>. Acesso em: 21 abr. 2023

POWER, S. **The detail and the bigger picture: the use of state-centred theory in explaining education policy and practice.** London, v. 5, n. 1, p. 77-92, 1995.<https://doi.org/10.1080/0962021950050105>.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia.** São Paulo: Companhia das

Letras, 2011. Disponível em:

[https://www.companhiadasletras.com.br/livro/9788535919622/formacao-do-brasil-contemporaneo?srsltid=AfmBOootQIL6SrIZvGqJdO-CEPcYzP5EYAVTWI0yV\\_PWINRilkchAzm](https://www.companhiadasletras.com.br/livro/9788535919622/formacao-do-brasil-contemporaneo?srsltid=AfmBOootQIL6SrIZvGqJdO-CEPcYzP5EYAVTWI0yV_PWINRilkchAzm).

Acesso em: 21 abr. 2023

RAMIRES, J. C. de L.; PESSÔA, V. L. S. (Orgs.). **Geografia e pesquisa qualitativa: nas trilhas da investigação.** Uberlândia: Assis, 2009. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/1435>. Acesso em: 30 abr. 2023

RAMOS E. A. BORGES, A. C. G. O **Processo de luta pela terra e de espacialização: A construção e a constituição de territórios.** Communitas, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufac.br/index.php/COMMUNITAS/article/view/4400>. Acesso em: 29 nov 2023

RAMOS, E. A. **Espacialização e territorialização dos assentamentos rurais implantados na década de 1990 em Ituiutaba (MG).** Rio Claro: 2018. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/entities/publication/5535dc5e-020c-4c05-bc07-e8a00612250e>.

Acesso em: 29 nov. 2023

REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998

RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. Contribuições da geografia às políticas públicas: território usado como condicionante dos programas de fitoterapia do Sistema Único de Saúde (SUS).

**Boletim goiano de geografia(Online).** Goiânia, v. 34, n. 2, p. 381-397, 2014.

<https://doi.org/10.5216/bgg.v34i2.31738>.

RICO, E. de M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1999.

ROCHA, André Santos da. **Seletividade espacial das políticas públicas e o território urbano -algumas reflexões.** Geo UERJ. Ano 14, nº. 23, v. 1, 2012 p. 99-113.,

<https://doi.org/10.12957/geouerj.2012.3711>.

ROCHA, A. A. da, & ICHIKAWA, S. S. H. (2014). Evasões em assentamentos da reforma agrária no estado do Paraná. **Geografia** (Londrina), 22(3), 107-125. Disponível em:

<https://doi.org/10.5433/2447-1747> .2013 v 22 n 3 p 107. Acesso em 05 nov 2024

RODRIGUES, Juliana Nunes. **Políticas públicas e geografia: retomada de um debate.** GEOUSP -Espaço e Tempo, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2014.81093>.

RUCKET, Aldomar A. Reforma do Estado, reestruturação territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **Revista GeoUSP.** São Paulo, n. 17, p. 79 -94, 2005

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? Sociedade e Estado,** Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. 2007

<https://doi.org/10.1590/S0102-69922007000300009>.

SANTANA, P. E de A. Uma breve análise didática dos métodos científicos positivismo, materialismo histórico e fenomenologia. **Revista Cesumar**, v. 13, n. 1, p. 25 - 35, jan./jun. 2008.

- SANTOS, A, B, dos. **Agricultura familiar e política pública - O Pronaf em Sergipe. Visões do espaço rural** (org). Antonello, I, T, Vargas, M, A. - Aracaju, 2001. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1013/1/td\\_1693.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1013/1/td_1693.pdf). Acesso em: 15 jun. 2024
- SANTOS, J; MATOS, P. (Orgs.) **Estudos de Geografia Agrária no Cerrado Mineiro e Sudeste Goiano. Ituiutaba-MG.** Ituiutaba: Barlavento, 2017.
- SANTOS, M. **Metamorfose do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia.** - São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Metamorfoses-Habitado-Fundamentos-Metodol%C3%B3gicos-Geografia/dp/8531410444>. Acesso em: 09 jan. 2023
- SANTOS, M. **A natureza do espaço.São Paulo.** Ed.Hucitec, SP. 2009. Disponível em: <https://sites.usp.br/fabulacoesdafilialbrasileira/wp-content/uploads/sites/1073/2022/08/A-na-tureza-do-Espaco.pdf>. Acesso em 09 dez. 2023
- SANTOS, M.; Silveira, M, L. **O território e a sociedade no início do século XXI.** 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. <https://doi.org/10.5654/actageo2011.0001.0011>.
- SAQUET, M, A.; SPOSITO, E, S. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível Internacional e no Brasil. In: **Desenvolvimento territorial e agroecologia.** ALVES, A. F.; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs). 1. ed., Editora Expressão Popular: São Paulo, 2008, p. 15-31
- SARON, Flávio de Arruda; HESPAÑHOL. Antonio Nivaldo. O PRONAF e as políticas de desenvolvimento rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio à agricultura familiar. **Geo UERJ**-Ano 14, nº. 23,v. 2, 2012 p. 656-683. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2012.4823>.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003a.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015
- SERPA, Â. Políticas públicas e o papel da Geografia. In: **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011. Disponível em: [www.anpege.org.br/revista](http://www.anpege.org.br/revista). <https://doi.org/10.5418/RA2011.0701.0004>.
- SILVA, Kelson de Oliveira. Políticas públicas e a promoção do turismo no rio grande do norte. **Mercator**, v. 9, n.18, 2010,p. 71-79. <https://doi.org/10.4215/RM2010.0918.0006>.
- SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 1-21, 2012. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.4043>.
- SILVA, André Luiz Bueno. **Formação socioterritorial dos primeiros assentamentos da reforma agrária no município de Ituiutaba-MG: Desafios e perspectivas dos assentados.** 2023. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponivel em:

<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/41114>. Acesso em: 09 dez. 2023

SILVA, J. G. da. **Segurança Alimentar: desafios e soluções**. Unesp, 2014.

SIMONETTI, M. C. L. **A longa caminhada: a (re)construção do território camponês em Promissão. 1999**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, 2003 . **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 8, v. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista brasileira de ciências Sociais, v 18, n 51, 2003.

<https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n.16,2006, p.20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. **Políticas PÚblicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz. 2007

SOUZA, Celina. **Políticas PÚblicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Ano 8 (16),

SOUZA, J. G. de; GEBARA, J.; JORGE, W. J. (Org.). **Reforma agrária e crédito rural: os resultados de assentamentos rurais frente à inepta política de crédito para a Reforma Agrária no Brasil (PROCERA)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SOUZA, J. G. de; GEBARA, J.; JORGE, W. J. (Org.). **Reforma agrária e crédito rural: os resultados de assentamentos rurais frente à inepta política de crédito para a Reforma Agrária no Brasil (PROCERA)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SOUZA, M. L. **A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma "teoria aberta" do desenvolvimento sócio-espacial**. Território, Rio de Janeiro: Laget/UFRJ, n. 1, v. 1, 1996.

STEDILE, J. P. (Org.) **História e natureza das ligas campesinas**. São Paulo: Expressão Popular, 2002.

STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2013. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n2p217>.

Schneider, S. TEORIA SOCIAL, AGRICULTURA FAMILIAR E PLURIATIVIDADE. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS** - VOL. 18 N°. 51.RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100008>.

TEIXEIRA, J, B, F. Mulheres Chefes de Famílias e Políticas Públicas: o Contraste com a Realidade no Bairro Getúlio Vargas (BGV), Rio Grande (RS). **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero**, Ponta Grossa, v. 4, n.2, p.86-95,2013.  
<https://doi.org/10.5212/Rlagg.v.4.i2.086095>.

TEIXEIRA, J. A. **Reforma Agrária e Conflitos no Campo: Desafios Contemporâneos**. São Paulo: ABRA Editora.(2014a).

TRAVASSOS, I. S.; SOUZA, B, de.; SILVA, A, B, da, S. Desertificação e políticas públicas no semiárido nordestino brasileiro. **Revista OKARA**, v.7, n.1, p. 147-164, 2013.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** RAP, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>

VEIGA, J. E.; PEREIRA, L. F. G. **Políticas Públicas para Agricultura Familiar no Brasil.** São Paulo: UNESP, 2010.

VIEIRA, W. A. **A territorialização do MST no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e o assentamento Emiliano Zapata no contexto das políticas públicas: (des)encontros, desafios e conquistas.** 2014. 232 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) -Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

WANDERLEY, M, N, de. **O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência.** RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S025-S044, 2014.  
<https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>. Acesso em: 21 fev. 2023

## ANEXOS (A)

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA** **FAMÍLIAS DE CAMPONESES ASSENTADOS NO PROJETO DE ASSENTAMENTO** **RURAL - CHICO MENDES - ITUIUTABA-MG**

Entrevistador: André luiz Bueno da Silva

Data da entrevista:

#### **1<sup>a</sup> PARTE - Identificação**

- 1) Nome do entrevistado:
- 2) É o responsável pelo lote: ( ) Sim - ( ) Não
- 3) Idade do responsável pelo lote:
- 4) Naturalidade do responsável pelo lote:
- 5) Escolaridade do responsável pelo lote:
- 6) Estado Civil do responsável pelo lote:

#### **2<sup>o</sup> PARTE - Histórico no Assentamento**

- 1) Você participou do processo de ocupação e reforma agrária dos assentamentos rurais em Ituiutaba-MG na década de 1990?  
 ( ) - Sim - ( ) - Não
- 2) Você foi assentado da reforma agrária antes de chegar no P.A Chico Mendes?  
 ( ) - Sim - ( ) - Não
- 3) Se SIM, de qual assentamento? \_\_\_\_\_

---

- 4) Se NÃO, a quanto tempo está no P.A Chico Mendes? \_\_\_\_\_

---

- 5) Quais foram os principais motivos que te motivaram a morar e produzir no P.A Chico Mendes? \_\_\_\_\_

---

- 6) Você adquiriu o lote de outro assentado que participou diretamente do processo de ocupação do P.A Chico Mendes?  
 ( ) - Sim ( ) - Não
- 7) Se SIM, De quem: \_\_\_\_\_

**8) Você ainda tem contato com o ex-assentado?**

- Sim -  - Não

Caso NÃO tenha o contato com o ex-assentado, saberia dizer quais os motivos informados por ele (ex-assentado) a desistir do lote? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**9) Como se deu a negociação do lote com o ex-assentado?**

- Via compra;  
 - Herança  
 - O assentado arrendou o lote para você e sua família;  
 - você adquiriu posteriormente junto ao INCRA -  
 - Outros: \_\_\_\_\_

**3ª PARTE - Mão-de-obra e organização familiar do trabalho**

- 1) Número de membros da família: \_\_\_\_\_  
 2) Quantos membros da família residem permanentemente no lote? \_\_\_\_\_  
 3) Quantos membros da família trabalham/produzem no lote? \_\_\_\_\_  
 4) Quantas membros da família trabalham fora do lote? \_\_\_\_\_  
 5) Quantos membros da família estudam? \_\_\_\_\_

**4º PARTE - Situação cadastral e regularização do lote**

- 1) Número do lote: \_\_\_\_\_  
 2) Tamanho do lote: \_\_\_\_\_  
 3) Quais documentos de regularização fundiária você possui? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 4) Você possui o Título de Domínio (TD) -  SIM -  - Não  
 5) O que falta para você receber o Título de Domínio (TD) da propriedade? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**5º PARTE - Atividades produtivas no lote**

- 1) Quais são as atividades produtivas desenvolvidas no lote? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 2) O lote é TOTALMENTE explorado para atividades agrícolas/agropecuárias: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**3) Se as atividades agrícolas/agropecuárias estiverem INEXPLORADAS ou PARALISADAS, aponte os principais motivos.**

( ) - Falta de recursos financeiros - ( ) - Falta de assistência técnica; ( ) - Ausência de mão-de-obra. ( ) - Outros: \_\_\_\_\_

---

**4) Sua renda principal (RENDA MENSAL) é composta por quais atividades? (marcar as duas primeiras, sendo 1 a mais relevante)**

- ( ) - Atividades agrícolas/agropecuárias desenvolvidas no próprio lote;
- ( ) - Atividades agrícolas/agropecuárias desenvolvidas em OUTROS lotes;
- ( ) - Atividades NÃO - agrícolas/agropecuárias desenvolvidas no lote;
- ( ) - Atividades NÃO - agrícolas/agropecuárias desenvolvidas em outro lote (ex: pedreiros, carpinteiros, mecânico de máquinas)
- ( ) - Aposentadoria permanente;
- ( ) - Aposentadoria temporária
- ( ) - Outros

**5) Você arrenda ou já arrendou seu lote parcialmente ou totalmente a terceiros?**

( ) - Sim - ( ) - Não

**6) Você arrenda ou já arrendou lotes de outros assentados para AMPLIAR sua produção?**

( ) - Sim - ( ) - Não

**7) Quais são as principais dificuldades para a produção agrícola/agropecuária? (pode marcar mais de uma opção)**

- ( ) - Insuficiência de água no lote;
  - ( ) - Baixa qualidade nutricional do solo;
  - ( ) - Insuficiência de recursos financeiros;
  - ( ) - Insuficiência de assistência técnica;
  - ( ) - Insuficiência de mão-de-obra;
  - ( ) - Outros: \_\_\_\_\_
- 

## **6º PARTE - Formas de organização coletiva do trabalho**

**1) Participa de algum grupo de trabalho coletivo no assentamento?**

( ) - Sim - ( ) - Não - ( ) - Já participei, mas atualmente não participo.

## **7º PARTE - Infraestrutura do imóvel rural**

**1) Tipo de moradia que possui no assentamento**

( ) - Barraco de lona; - ( ) - Barraco de materiais diversos; - ( ) - Alvenaria - ( ) - Outros: \_\_\_\_\_

---

**2) Você recebeu crédito rural para habitação de alguma esfera governamental? (federal, governamental, municipal)**

( ) - Sim - ( ) - Não

Se sim, qual: \_\_\_\_\_

**3) O valor recebido de crédito rural para habitação foi suficiente para atender suas demandas?**

( ) - Sim - ( ) - Não

Por que? \_\_\_\_\_

**8º PARTE - Assistência técnica e sindical.**

**1) Frequência da assistência (regularidade das visitas) - Nível de Participação no que tange assistência técnica e política social.**

- EMATER (MG)
  - EMBRAPA
  - SENAR
  - Centros Universitários.
  - Sindicato Rural de Ituiutaba - MG
  - CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura)
  - FETAEMG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais)
  - MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra)
- 2) Qual é o grau de participação das instituições, entidades e associações marcadas acima
- Apenas Verificação / Visita Agendada
  - Assistência Regular
  - Assistência Média
  - Assistência Frequente
  - Nunca recebeu visita ou assistência

**9º PARTE - Acesso a políticas públicas voltados para a agricultura camponesa**

**1) Quais políticas públicas voltadas à agricultura camponesa você participa?**

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):
- Programa de Alimentação Escolar (PNAE):
- Programa de Habitação Rural:
- Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER):
- Programa de Regularização Fundiária:
- Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar (Pronaf)
- Programa de Agroindústria Familiar:
- Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais:

nenhuma

**2) Quais as dificuldades encontradas para participar das políticas públicas voltadas para a agricultura camponesa? \_\_\_\_\_**

---

---

**3) Na sua concepção, as políticas camponesas são fundamentais para a fixação do trabalhador(a) no seu lote? \_\_\_\_\_**

---

---

**4) Qual a dificuldade para conseguir crédito agrícola? \_\_\_\_\_**

---

---

**5) Na sua concepção, qual o papel do (INCRA) para o desenvolvimento dos camponeses do P.A Chico Mendes? \_\_\_\_\_**

---

---