

ASSENTAMENTOS EM TERRAS PÚBLICAS E ESTATAIS EM ÁREAS PEQUENAS E MÉDIAS NO ENTORNO DA CIDADES DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA: impasses e possibilidades

Francisco José Lima dos Santos Galvão¹

Resumo

O presente artigo faz um estudo dos processos de ocupações de terras públicas e de empresas Estatais no entorno da cidade de Vitória da Conquista na Bahia, identificando essas áreas e pesquisando como elas se transformaram em assentamentos regularizados e ou reconhecidos pelo INCRA, como o Assentamento União, Assentamento Etelvino Campos, Projeto Casulo Boa Vista da serra, Assentamento Zumbi dos Palmares ou em assentamentos informais ainda em processo de regularização, como o Assentamento Carlos Marighella, Assentamento Dandara e o assentamento Joana Darc. Identifica os processos de regularização dos referidos assentamentos, os impasses e possibilidades de destinação e regularização dessas áreas e a partir da análise desses exemplos concretos traz o debate dessas possibilidades para o aproveitamento de áreas públicas e de estatais para o assentamento de famílias no entorno dos centros urbanos visando a constituição de cinturões verdes.

Palavras-chave: Terras públicas, função social da propriedade e reforma agrária.

Introdução

Existem no entorno da maioria dos centros urbanos do Brasil, vastas áreas sem nenhuma utilização, sendo que a grande parte delas são áreas públicas ou de empresas estatais.

No período dos governos militares, foram desapropriados a força, milhares de camponeses para instalação de distritos industriais, instalações petrolíferas ou a simples instalação de órgãos governamentais e empresas estatais. Porém o governo desapropriava áreas muito maiores que as necessárias para tais empreendimentos, no intuito de criar um isolamento das estruturas a serem instaladas nessas áreas, em nome da "doutrina de segurança nacional".

A partir da década de 1990, iniciou-se na América Latina um ciclo de governos neoliberais, sob a defesa do estado mínimo, sucatearam o patrimônio público e diversos órgãos públicos foram extintos. No Brasil, isso ocorreu principalmente no governo de Fernando Collor de Melo e nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, onde diversos órgãos públicos, autarquias, empresas de capital misto, empresas estatais foram sucateados ou extintos, a exemplo do IBC (Instituto Brasileiro do Café), a RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), o

¹ Engenheiro Agrônomo, mestrando em Desenvolvimento Territorial da América Latina e Caribe IPPRI/ENFF/UNESP. Email: galvaoprojetos@gmail.com

IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e no estado da Bahia extinguiu-se a URBIS (Habitação e Urbanização da Bahia S.A.), a EPABA (Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia), entre outras empresas estatais e órgãos do governo, ficando extensas áreas abandonadas ou griladas e transformadas em latifúndios, condomínios fechados ou diversos outros empreendimentos privados.

Para além dessas situações, há várias outras que precisam ser estudadas, como os estoques de terras das prefeituras municipais, dos governos federal e estadual e de diversas estatais. Áreas que foram adquiridas para projetos que nunca saíram do papel e que provavelmente nunca sairão.

Além dessas terras documentadamente de estatais, existem muitas outras que precisam ser identificadas, que não possuem documentação, sendo, portanto terras devolutas e que podem ser arrecadadas pelo Estado para o assentamento de famílias ou projetos de habitação popular.

Terras públicas, terras de empresas estatais e terras devolutas:

É importante fazer a diferenciação entre terras públicas e terras devolutas. As terras devolutas, são mencionadas no capítulo III do Estatuto da terra e mais recentemente na Constituição Federal de 1988.

Segundo Carvalho, "desde a Lei 650, de 1850, as terras devolutas eram as vagas, as abandonadas, as não utilizadas por quem quer que fosse, embora, em termos dominiais, pertencessem ao Poder Público, em razão dos efeitos do descobrimento do Brasil". (CARVALHO, 2000, p28).

As Terras públicas, são bens públicos, os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem, são bens públicos os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias. Portanto, terras públicas são bens públicos pertencentes diretamente ao patrimônio federal, dos estados ou dos municípios ou a empresas estatais e autarquias.

Ainda de acordo com Carvalho os bens públicos são prestigiados pelas cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade e pela não oneração de impostos que lhes conforma o regime jurídico. (CARVALHO, 2000, P 27). Mas na prática há um total descontrole no uso das terras públicas, sendo que grande parte delas estão em completo

abandono, não estão sendo utilizadas para os fins que foram destinadas ou, mesmo sendo públicas, estão sendo utilizadas de forma privada, favorecendo indivíduos ou empresas ligadas a grupos políticos entranhados na estrutura administrativa do Estado.

Tal realidade é resultante do caráter do Estado brasileiro, que sempre serviu para favorecer as classes dominantes, mas também agravado pela forma viciada que originou o seu corpo de funcionários, já relatada na obra *Raízes do Brasil*:

“No Brasil, pode-se dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados aos interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constantes das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (Holanda, 1995, p. 146).”

O mesmo autor segue afirmando que: “A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (Holanda, 1995, p. 146).”

Como eram exatamente os descendentes dos grandes proprietários que assumiam os cargos administrativos, diferentemente de outros países onde impera a impessoalidade, o autor conclui que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. (Holanda, 1995, p. 145).”

Se formos analisar o que são os cartórios de registro de imóveis nesse país veremos a semelhança com o que foram as capitanias e as sesmarias. São estruturas hereditárias, que não se submetem a nenhum tipo de controle social, daí o grande número de fraudes de documentos de propriedade a ponto de alguns municípios brasileiros que tem áreas documentadas duas e até três vezes maior do que o seu território.

Função social da propriedade

A concepção de função social da propriedade surge oficialmente no Estatuto da Terra em 1964. Tal estatuto é descrito por Bernardo Fernandes como “um instrumento estratégico e contraditório para controlar as lutas sociais, desarticulando os conflitos por terra, porque tinha um projeto de reforma agrária como argumento para resolver os conflitos fundiários, mas como esse projeto não se realizava, a luta pela terra se intensificava” (FERNANDES, 2000, p. 29).

A função social da propriedade é definida no Estatuto da Terra em seu Artigo 2º da seguinte forma:

"A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente: favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; Assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre as que a possuem e a cultivam." (ESTATUTO DA TERRA, 1964).

Na Constituição Federal de 1988, o conceito de função social da propriedade evolui, estando descrito no Artigo 186 da seguinte forma:

"A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo os critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I- aproveitamento racional e adequado; II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores."

Observa-se uma evolução no conceito de função social da propriedade existente na Constituição Federal de 1988 em relação ao conceito existente no Estatuto da Terra de 1964, por trazer o requisito do aproveitamento racional e adequado, ou seja, além da preservação do meio ambiente, do respeito as leis trabalhistas e as relações de trabalho, passa a observar a utilização da propriedade em relação a produção, deixando clara a necessidade de uma propriedade agrícola ser produtiva para cumprir a função social.

De acordo com o conceito de função social da propriedade, as áreas rurais que não são destinadas a produção agropecuária ou apresentam baixa produtividade, podem ser consideradas áreas que não cumprem a função social, infelizmente cumprindo a função da especulação imobiliária para valorização do patrimonial do proprietário. O monopólio da terra, também representa controle de território e monopólio do poder local. Portanto, a terra passa a ser ao mesmo tempo uma mercadoria que se valoriza e instrumento de poder.

Modalidades de assentamentos:

A modalidade de assentamento mais conhecida e mais realizada é a de PA - Projeto de Assentamento, onde o INCRA desapropria uma área privada que não está cumprindo a sua função social e a transforma em assentamento, porém existem diversas outras modalidades de assentamentos previstas em lei, mas que são muito pouco utilizadas e que podem viabilizar a criação e reconhecimento de assentamentos em situações onde a modalidade de P.A. não é viável. De acordo com o INCRA, as modalidades de projetos de assentamento podem ser:

Tabela 1 - Modalidades de projetos criados pelo INCRA:

Modalidade	Sigla	Características
Projeto de Assentamento Federal	PA	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do INCRA; Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da União; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) de responsabilidade da União
		Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do INCRA; Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da União; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) de responsabilidade da União
Projeto de Assentamento Casulo	PCA	Projeto de Assentamento criado pelo município ou pela União; A União pode participar com os recursos para a obtenção de recursos fundiários, mas a terra pode ser do município ou da União; Aporte de recursos de Crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (PRONAF A e C) de responsabilidade do Governo Federal; Infra-estrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade do Governo Federal e Municipal; Diferencia-se pela proximidade à centros urbanos e pelas atividades agrícolas geralmente intensivas e tecnificadas; Titulação de responsabilidade do município.

Fonte: INCRA <http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao#grupo1>

Existe também a possibilidade do Estado ou do Município criar um assentamento e o mesmo ser reconhecido pelo INCRA:

Tabela 2 - Modalidades de áreas reconhecidas pelo INCRA:

Modalidade	Sigla	Características
------------	-------	-----------------

Projeto de Assentamento Estadual	PE	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade das Unidades Federativas; Aporte de recursos de crédito e infraestrutura de responsabilidade das Unidades Federativas segundo seus programas fundiários; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, Crédito Apoio à Instalação e produção (PRONAF A e C) mediante convênio; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos a infraestrutura básica; O INCRA reconhece os Projetos Estaduais como Projetos de Reforma Agrária viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária; Titulação de responsabilidade das Unidades Federativas.
Projeto de Assentamento Municipal	PAM	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade dos municípios; Aporte de recursos de crédito e infra-estrutura de responsabilidade dos municípios; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, Crédito Apoio à Instalação e produção (PRONAF A e C) mediante convênio; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos a infraestrutura básica; O INCRA reconhece os Projetos Municipais como de Reforma Agrária viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária; Titulação de responsabilidade dos municípios.

Fonte: INCRA <http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao#grupo2>

Existe um desconhecimento por parte da maioria das superintendências do INCRA e órgãos estaduais e municipais, somado ao despreparo técnico e jurídico de grande parte dos funcionários que se limitam a criarem assentamentos na modalidade P.A. e descartando as áreas em que seria possível a criação de assentamentos por outras modalidades legalmente instituídas.

A tabela abaixo faz uma síntese das modalidades de assentamento e suas respectivas legislações que as regulamentam, o domínio do conteúdo dessa legislação permitirá a destinação de várias áreas que não cumprem função social para se transformarem em assentamentos:

Tabela 3 - Base legal para criação de Assentamentos:

Modalidades de Assentamento	Legislação
Projeto de Assentamento - PA	Instrução Normativa INCRA nº15, de 30 de março de 2004; Norma de Execução INCRA n.o 69, de 12 de março de 2008; Norma de Execução INCRA n.o 87, de 26 de novembro de 2009.
Projeto de Assentamento Estadual - PE	Norma de Execução INCRA nº69, de 12 de março de 2008; Norma de Execução INCRA nº87, de 26 de novembro de 2009.
Projeto de Assentamento Municipal - PAM	Norma de Execução INCRA nº69, de 12 de março de 2008; Norma de Execução INCRA nº87, de 26 de novembro de 2009.
Projeto de Assentamento Casulo	Portaria INCRA n.o 321, de 11 de setembro de 1997; Norma de Execução INCRA nº 69, de 12 de março de 2008; Norma de Execução INCRA nº87, de 26 de novembro de 2009.
Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS	Portaria Interministerial MMA/MDA n.o 01, de 24 de setembro de 1999; Portaria INCRA n.o 477, de 04 de novembro de 1999; Portaria INCRA/P n.o 1.032, de 25 de outubro de 2000; Norma de Execução INCRA n.o 69, de 12 de março de 2008; Norma de Execução INCRA n.o 87, de 26 de novembro de 2009.

Fonte: INCRA (síntese do autor)

Portanto, quando uma determinada área não apresenta características e requisitos para se transformar em um P.A. projeto de Assentamento é possível que essa mesma área se enquadre nas normativas de outras modalidades de assentamento ou possa ser decretada como PE - Projeto de Assentamento Estadual pelo Estado ou decretada como PAM - Projeto de Assentamento Municipal pelo Município e posteriormente ser reconhecido pelo INCRA como Assentamento de Reforma Agrária.

O Caso de Vitória da Conquista no Estado da Bahia

O município de Vitória da Conquista está localizado na Região Sudoeste do Estado da Bahia, estando a 515 Km de distância de Salvador, sendo o 3º município mais populoso do estado com a população estimada pelo IBGE de 346.069 habitantes no ano de 2016.

Segundo o IBGE, a área do município é de 3.704,018 Km², possuindo uma densidade demográfica de 93,43 habitantes por Km².

O clima é diferenciado da maioria do estado, por está a cerca de 1.000m de altitude, o clima é tropical de altitude, em função disso, possui temperaturas mais amenas à noite e no período do inverno a temperatura pode chegar a menos de 6°C. Possui dois períodos de

chuvas bem definidos, um conhecido como das "chuvas de neblina" que se concentra no período de abril a agosto e outro período mais intenso conhecido como as "chuvas das águas", que vai de outubro a março.

O município está em uma região de transição entre a mata atlântica e a caatinga e devido a sua grande extensão, possui três ecossistemas, uma pequena parte ainda de ecossistema de mata atlântica, a maioria de seu território, incluindo a sede do município está na zona de transição, conhecida como mata de cipó e a parte mais a oeste é caatinga.

Trata-se da terceira maior cidade do Estado da Bahia e um centro regional importante, conhecida como a capital do Sudoeste da Bahia, sua economia destaca-se, na agricultura pela produção de café arábica na região de mata de cipó e mais recentemente o plantio de eucalipto tem crescido significativamente. A produção pecuária é bastante significativa na caatinga, principalmente a bovinocultura de corte e de leite. Por ser o principal centro regional, tem uma rede de comércio e serviços bastante desenvolvida, que consegue atender 96 municípios no entorno, inclusive parte do Norte de Minas Gerais. Entre os principais serviços estão educação, com escolas técnicas e diversas universidades, com destaque para a Universidade estadual do Sudoeste da Bahia - UESB e para o Campus da UFBA - Universidade Federal da Bahia, e saúde, atendendo uma população de mais de 2.500.000 pessoas desses municípios.

Modalidades de Assentamentos em terras públicas no município de Vitória da Conquista:

A partir de meados da década de 1980, acirraram-se em Vitória da Conquista inúmeras disputas de terras, surgindo assim diversas ocupações, sendo a primeira delas a ocupação da Fazenda Amaralina e seguiram-se diversas outras ocupações, que resultaram em assentamentos, sendo que vários deles ocorreram em áreas pertencentes ao município ao estado e a União.

Projeto de Assentamento Federal - PA:

Assentamento União

Com a extinção do IBC - Instituto Brasileiro do Café pelo governo Fernando Collor de Melo, uma estação experimental de 150,3657 ha, localizada às margens da BA-415 à 8 Km da cidade de Vitória da Conquista, ficou abandonada e em 1990 várias famílias da região se organizaram sem o apoio de nenhum de movimento popular organizado, ocuparam o imóvel,

o que gerou conflito e também trouxe o apoio da Comissão Rural Diocesana da Igreja Católica, que ajudou na organização do assentamento informal, onde as famílias passaram a morar e cultivar a terra para subsistência.

Posteriormente, o MST se organizou na região e passou a atuar neste assentamento, que após vários anos de luta, conseguiu-se que a área fosse doada ao INCRA, que em 18/06/2001 publicou o decreto de criação do P.A. União / IBC (Cod. P.A. BA0230000), hoje com 25 famílias assentadas em lotes de 3 ha.

Com a regularização enquanto assentamento, as famílias organizaram uma cooperativa e tiveram acesso aos créditos do PROCERA², que financiou a recuperação do café já existente e a implantação da cultura do urucum, que juntamente com o café é cultivado intercalado com o milho, feijão e mandioca que as famílias já cultivavam como forma subsistência.

Atualmente o assentamento possui posto de saúde com atendimento médico e odontológico e uma escola de ensino fundamental, conquistadas com a luta da comunidade juntamente com o MST e que servem também a toda a população do entorno do assentamento.

Projetos de Assentamento Estadual - PE:

Assentamento Etelvino Campos

Na década de 1970, governo do Estado da Bahia desapropriou uma extensa área de terras na região da Lagoa das Flores, às margens da BR-116, a 5km ao norte da sede do município de Vitória da Conquista para constituição do Distrito Industrial dos Imborés. Porém passado-se mais de vinte anos, menos de um terço dessa área foi efetivamente utilizada.

Essa área começou a ser grilada por fazendeiros de gado da região que utilizavam como pastagem para seus rebanhos.

No dia 29 de abril de 1990, numa sexta feira da paixão, dezenas de famílias se organizaram espontaneamente e ocuparam parte da área da SUDIC³, que estava sem nenhuma utilização.

Houve conflito com grileiros, que culminou na morte de Etelvino Campos, um dos ocupantes, mas as famílias resistiram e se mantiveram na área, dividiram a área ocupada de 388 ha em 72 lotes familiares e 2 áreas comunitárias, utilizando-se de uma corda, com áreas entre 2 e 5 ha e passaram a cultivar para subsistência.

² PROCERA - Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária: Linha de crédito para viabilizar a produção dos assentados que foi substituída pelo PRONAF A.

³ SUDIC - Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial: Superintendência ligada à Secretaria de Indústria e Comércio do Estado da Bahia, responsável pela gestão dos distritos industriais fomentados pelo Estado.

Em 1994, com a organização do MST na região, a ocupação passou a ter um acompanhamento e se integrou ao movimento e com muita luta conseguiu-se que o Governo do Estado decretasse a área como assentamento estadual de reforma agrária, adotando o nome de Assentamento Etelvino Campos e posteriormente com muita luta o INCRA reconheceu como assentamento de reforma agrária.

As famílias organizaram com o apoio do MST uma cooperativa de produção agropecuária, a COOPEC - Cooperativa de Produção Agropecuária do Assentamento Etelvino Campos e obtiveram crédito agrícola através do PROCERA para avicultura e suinocultura.

No assentamento há uma diversidade de cultivos, como: laranja, manga, abacate, acerola, feijão, mandioca, milho onde os assentados ao produzir algum excedente, vendem e compram produtos para subsistência. Há também a produção de hortaliças por parte de várias famílias.

O assentamento também possui uma escola de ensino fundamental, resultante da luta das famílias junto ao MST que também atende as famílias do entorno do assentamento.

Assentamento Zumbi dos Palmares

Cerca de 150 famílias organizadas pelo MTD - Movimento dos Trabalhadores Desempregados (atual Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos), ocuparam na madrugada de 8 de agosto de 2003, parte da área remanescente da URBIS⁴ (Habitação e Urbanização da Bahia S.A.),, que estava abandonada, essa ocupação deu origem ao MTD no Estado da Bahia e conseguiu-se em uma área de 48,1488 ha, constituir um assentamento estadual, PE. Zumbi dos Palmares, beneficiando 19 famílias com lotes de 2,0 ha e áreas coletivas e de reserva legal. O INCRA reconheceu o Assentamento através da portaria nº73 de 22/12/2009, passando a condição de P.A. Zumbi dos Palmares (Cod. P.A. BA 0906000) e registrado pelo IBGE com o código 293307.

Ainda há questionamentos jurídicos quanto a regularização desse assentamento e até o momento as famílias não tiveram acesso aos créditos de implantação, moradia e nem acesso ao PRONAF. Mesmo sem contar com o acesso a recursos governamentais as famílias organizaram a Associação dos Trabalhadores do Assentamento Zumbi dos Palmares - ATRAZPA em 2004 e vem produzindo alimentos para subsistência e venda dos excedentes

⁴ URBIS - Habitação e Urbanização da Bahia S.A. Órgão do estado que foi criado para o desenvolvimento de projetos habitacionais e que foi extinto, deixando vários imóveis ociosos.

nas feiras livres da cidade, produzindo mandioca, feijão guandu, feijão catador e hortaliças. Recentemente iniciaram através de mutirões, a construção de um ponto de comercialização da produção na área coletiva que está às margens da rodovia BA-415.

Mesmo sem acesso aos créditos, as famílias conseguiram pautar o Governo do Estado e possuem água encanada e energia elétrica que foi viabilizada pelo programa Luz Para Todos.

Projeto de Assentamento Casulo - PCA:

Projeto Casulo da Fazenda Bela Vista da Serra

A partir de uma área da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista que era a antiga Fazenda Bela Vista da Serra, mas que ficou por vários anos abandonada, em 1996 houve a demanda por terra de vários camponeses sem terra que viviam nas periferias da cidade e com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Vitória da Conquista, a Prefeitura entrou em parceria com o INCRA e criou em 1997 o Projeto de Assentamento Casulo Bela Vista da Serra, que foi regulamentado pelo INCRA através da Portaria 100 de 15/12/1998, passando a estar registrado com o Sipra BA0500000.

As famílias foram selecionadas pela prefeitura e pelo INCRA, com o apoio da UESB e criaram em 1999 a Associação dos Trabalhadores Rurais dos Assentados no Projeto Casulo da Fazenda Bom Jesus da Serra, passando a ter acesso ao PRONAF, cultivando principalmente abacaxi e mandioca, além de diversos outros cultivos de subsistência.

Essa modalidade de assentamento pode ser viabilizada em áreas pertencentes aos municípios, que tem que se dispor a entrar em parceria formalizada através de um Acordo de cooperação técnica com o INCRA como instrumento de integração de políticas públicas para criação de um Projeto de Assentamento Casulo.

De acordo com o Roteiro para Criação de Projeto de Assentamento Casulo (PCA), publicado pelo INCRA em 2013, A modalidade de Projeto de Assentamento Casulo foi criada pela portaria INCRA nº321/1997 e atualizada pela portaria INCRA nº740/2012, tendo que se observar também as portarias MDA nº05/2013,06/2013 e 07/2013, assim como a Nota Técnica Conjunta DT/DD/DF/DE nº001/2013, referente ao fluxo de criação de Projeto de Assentamento.

Uma das vantagens dessa modalidade de assentamento em relação a modalidade P.A. convencionalmente realizada pelo INCRA, é que permite o aproveitamento de áreas no entorno de núcleos urbanos:

"Considerando a existência de áreas no entorno de núcleos urbanos com localização estratégica para assentamento de famílias localizadas na periferia desses núcleos com possibilidade de geração de emprego e renda..." (Portaria INCRA 740/2012).

A Portaria 740/2012 do INCRA, ao atualizar a legislação que regulamenta a criação dos Projetos de Assentamento Casulo, em seu Artigo 1º deixa claro os objetivos:

"Alterar a modalidade de Projeto de Assentamento Casulo (PCA) para adequar a destinação de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as áreas disponíveis na periferia dos núcleos urbanos, aproveitamento de mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;"

Assentamento Carlos Mariguella:

Segunda ocupação do MTD em Vitória da Conquista, onde em 2004 foi ocupada uma área da prefeitura, próximo ao lixão, em um espaço onde seria construído o aterro sanitário. Depois de muita luta para resolver a situação das famílias, a prefeitura, através da Lei nº 1354/2006, fez uma permuta de 5 lotes urbanos com 77 ha da Fazenda Boa Vista, no sentido de viabilizar uma área para criação do Assentamento Carlos Marighella.

Posteriormente, 19 famílias foram relocadas e assentadas, dando origem ao Assentamento Municipal Carlos Marighella, que recentemente foi reconhecido pelo INCRA como Assentamento de Reforma Agrária. As famílias praticam agricultura de subsistência e vendem os excedentes nas feiras livres, pois ainda não tiveram acesso a nenhum financiamento.

Projeto de Assentamento Municipal - PAM:

Pré-assentamento Dandara

Ocupação organizada pelo MTD em 2011 numa área devoluta, após sofrer despejo arbitrário, as famílias ocupam uma área da prefeitura nas proximidades do anel viário, após muita luta e negociação, a prefeitura sede uma outra área para o assentamento de 19 famílias. Atualmente as famílias estão nessa nova área cedida pela prefeitura, que parcelou lotes de 2,5 ha, área de reserva e área coletiva e encontra-se em processo de regularização por parte da prefeitura, para posteriormente ser reconhecida pelo INCRA como área de assentamento. Porém ha um impasse criado com o proprietário vizinho, que alega que parte da área onde encontram-se as

famílias pertence a ele. Esse impasse tem atrasado o processo de regularização do assentamento.

Regularização por titulação:

Dentre as possibilidades de regularização das famílias essa é a pior alternativa, porque mesmo garantindo a territorialização camponesa, não deixa possibilidade de reconhecimento como assentamento por parte do INCRA, o que deixa as famílias sem ter acesso aos créditos que as famílias assentadas tem direito e que são importantes para consolidação das mesmas.

Existem duas possibilidades de titulação: A titulação coletiva, onde o título de propriedade a ser emitido pelo Estado é feito em nome da associação e a titulação individual, onde há o desmembramento da propriedade de modo a ser concedido a cada família um título de propriedade referente ao seu lote. Essa modalidade de titulação deixa as famílias vulneráveis a pressão da especulação imobiliária e do agronegócio no sentido de adquirir a área através da compra ou do uso de diversas formas de pressão, ameaça e violência para apropriação dessas terras.

Assentamento informal Joana Darc

Ocupação organizada pelo MTD em 2010 em 40 ha remanescente da área da extinta URBIS, às margens da BA-415, a 5Km da sede do município de Vitória da Conquista. As 18 famílias organizaram o assentamento informal com 18 lotes com 2ha cada um onde as famílias moram, cultivam a terra e criam pequenos animais em sistema de agricultura de subsistência, já que por ainda não estarem regularizados, não tem como terem acesso a qualquer projeto ou crédito que possa estruturar e viabilizar a produção.

Mesmo assim as famílias conseguiram um projeto de cisternas de captação de água de chuva através da ASA e tem construído suas casas com recursos próprios. Há produção de feijão guandu, feijão catador, mandioca, hortaliças que são vendidos nas feiras livres de Vitória da Conquista.

Devido a área ser de apenas 40ha e não possuir 20% de reserva legal, o processo de regularização está sendo conduzido pelo Governo do Estado, através da CDA -

Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário, no sentido da titulação dos lotes em nome das famílias e da área coletiva em nome da associação.

Com a consolidação da titulação da terra, a área não terá como ser reconhecida oficialmente como assentamento de reforma agrária pelo INCRA, mas as famílias serão regularizadas como agricultores familiares e terão acesso ao PRONAF e outros programas aos quais os agricultores familiares tem acesso.

Um novo conceito de assentamento: o assentamento rururbano:

Martinez, (1991, p. 61) afirma que: “A pequena propriedade, o minifúndio, pode desempenhar um papel muito importante em determinado número de casos. Ao redor das cidades médias e grandes, o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros pode representar uma fonte de renda mais do que suficiente para cada família proprietária de um lote de dois a cinco hectares. Além disso, um cinturão de terras cultiváveis e inalienáveis, serviria para conter o crescimento das cidades.”

“Em face a tudo isso, vivemos um momento decisivo na história do campesinato, que pode ser representado pelos processos de permanência e de recriação. A recriação mencionada se dá em bases complexas, pois inclui populações outrora urbanas, que reinventam o modo de vida camponês quando da conquista do pedaço de chão. E quando o assunto é recriação, o Brasil é exemplo inquestionável, uma vez que o campesinato aqui está em formação pois, como ensina Martins, “é um campesinato que quer entrar na terra”. E, porque também não dizer, em processo de estruturação do habitus camponês.” (PAULINO, E. & de ALMEIDA, R, 2010, p.100).

Com o intuito de dar função social as áreas públicas no entorno dos centros urbanos, surge o assentamento rururbano, que é um tipo de assentamento próximo à cidade, diferente das ocupações de sem-teto ou assentamentos urbanos onde cada família tem apenas um pequeno lote que mal dá para fazer a casa e não consegue resolver o problema da fome e do desemprego. É diferente dos assentamentos rurais de reforma agrária, que consegue resolver os problemas de moradia, alimentação, trabalho e renda das famílias, mas que fica na zona rural, longe da cidade e a maioria das famílias da periferia já se urbanizaram e não querem estar longe das cidades, onde possuem vínculos de estudo, trabalho, assalariamento, vínculos culturais, etc.

O assentamento rururbano é um novo tipo de assentamento que, por estar perto da cidade, permite que as pessoas continuem mantendo os vínculos com o mundo urbano, tem lotes bem menores que os assentamentos de reforma agrária, mas o suficiente para se produzir hortas, pequenos cultivos e a criação de pequenos animais e também tem área comunitária com espaço para fazer oficinas coletivas de artesanato, reciclagem, marcenaria e outras atividades não agrícolas. Além de escola, parque, creche, campo de futebol, posto de saúde, centro comunitário, praça, ou qualquer outro benefício que a comunidade possa conseguir na luta. Desta forma, torna-se uma alternativa para famílias da periferia que não querem ir para o campo.

Existe uma experiência do assentamento rururbano Zumbi dos Palmares, em uma área pertencente ao Governo do Estado da Bahia, no entorno do município de Vitória da Conquista,
 Segundo Silva,

"A partir do estudo da realidade do Assentamento Zumbi dos Palmares, que é um assentamento rururbano, conclui-se que é viável o aproveitamento de áreas próximas aos centros urbanos para se fazer mais assentamentos rururbanos, pois além de resolver o problema da moradia, as famílias com lotes de 2 ha, mesmo sem nenhum recurso, conseguem produzir para se alimentar e ainda vender o que sobra de alimentos para alimentar a cidade e que se tiverem crédito, estrutura e assistência técnica, são uma alternativa de trabalho e renda para muitas famílias que estão hoje vivendo em péssimas condições nas periferias das cidades."(SILVA, 2006, p 8)

O resultado do estudo dessas experiências de assentamentos em Vitória da Conquista, demonstração de que é possível a criação de assentamentos em áreas pequenas e médias, no entorno de grandes e médios centros urbanos, que por sua localização ao mercado consumidor, permitem viabilizar as famílias mesmo em lotes menores do que em assentamentos convencionais do tipo P.A.

Martinez, (1991, p. 61) afirma que:

"A pequena propriedade, o minifúndio, pode desempenhar um papel muito importante em determinado número de casos. Ao redor das cidades médias e grandes, o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros pode representa uma fonte de renda mais do que suficiente para cada família proprietária de um lote de dois a cinco hectares. Além disso, um cinturão de terras cultiváveis e inalienáveis, serviria para conter o crescimento das cidades."

Considerações Finais

Em relação as considerações , constata-se que a pesar de haver vários estudos sobre as terras devolutas no Brasil, áreas de terra que legalmente não possuem proprietários e, por isso, são pertencentes ao Estado. Grande parte dessas áreas encontram-se griladas, transformando-se em grandes fazendas, condomínios ou empresas privadas. Porém, existem milhares de áreas públicas que, apesar de serem terras públicas, não são devolutas, possuem documentação e são propriedades escrituradas que pertencem ao patrimônio da União, aos estados, aos municípios e a empresas estatais.

Milhares dessas áreas passam despercebidas da sociedade e até mesmo dos governos, que com as constantes mudanças de gestões dos órgãos governamentais, muitas vezes os atuais gestores nem tem conhecimento da existência dessas áreas. Muitas dessas áreas estão sem ser inventariadas e acabam sendo utilizadas de forma indevida por empresários ou ficam abandonadas se tornando local de despejo de entulho, lixo e se tornando foco de doenças.

Essas áreas passaram a ser públicas por diversas formas, desde a desapropriação, compra, expropriação, doação, incorporação de *res nulis*⁵, são também arrecadadas dos seus proprietários por débitos junto ao INSS, à Receita federal, débitos estaduais, falta de pagamento de IPTU -Imposto predial e Territorial Urbano ao município e com isso passam a serem incorporadas ao patrimônio público.

Há milhares de casos no Brasil inteiro em que áreas que pertenciam a empresas estatais foram extintas e seu patrimônio incorporado à União. Este é o caso das áreas não operacionais⁶ da RFFSA - Rede ferroviária Federal SA, do IBC - Instituto Brasileiro do Café, do IAA - Instituto do Açúcar e Álcool, assim também como diversas empresas estatais que pertenciam aos estados e municípios que foram extintas e possuíam diversas áreas que até hoje encontram-se sem cumprir função social.

O INCRA, apesar de ter diversas portarias que permitem a criação ou o reconhecimento de diversas modalidades de assentamentos, como o PCA - Projeto casulo, PDS -Projeto de desenvolvimento Sustentável, PAM -Projeto de assentamento Municipal, PE - Projeto de Assentamento Estadual, raramente os faz, seja por desconhecimento de seus técnicos, seja por

⁵ Imóvel cujo proprietário faleceu e não deixou herdeiros, sendo incorporado ao patrimônio público.

⁶ Não operacional: Imóvel da RFFSA que não está mais sendo utilizado como ferrovia ou dando suporte a atividade ferroviária.

não serem demandados pelos movimentos sociais para essas possibilidades que poucos também tem conhecimento.

Referências Bibliográficas

INCRA. Instrução Normativa nº15, de 30 de março de 2004;

INCRA. Norma de Execução nº 69, de 12 de março de 2008;

INCRA. Norma de Execução nº 87, de 26 de novembro de 2009.

INCRA. Portaria nº 321, de 11 de setembro de 1997;

MMA/MDA. Portaria Interministerial nº 01, de 24 de setembro de 1999;

INCRA. Portaria nº 477, de 04 de novembro de 1999;

INCRA. Portaria nº 1.032, de 25 de outubro de 2000;

GUTERREZ, I. (org.). *Agroecologia militante*: contribuições de Enio Gutierrez. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

STROZAKE, J. Função social da propriedade. In: Dicionário da educação do campo.

Constituição de 1988. Disponível em:

www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/...04.02.../CON1988.pdf

Estatuto da Terra: Lei 4.504 de 30/11/1964. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm

MARX, K. O Capital. Volume 3, Tomo 2. Coleção Os Economistas, São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1985. Pag 100-119.

INCRA. Painel de Assentamentos SR05 - Bahia

http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=5&Parameters%5BPlanilha%5D=Nao&Parameters%5BBox%5D=GERAL&Parameters%5BLinha%5D=1&Parameters%5BPlanilha%5D=Nao Em 14/04/2017

MARTINEZ, Paulo. *Reforma Agrária*: Questão de terra ou de gente? São Paulo. E. Moderna, 1991.