

## Assentamentos Rurais: reforma agrária ou política compensatória?

### *Rural Settlements: agrarian reform or compensatory policy?*

Ernestino José Freddo Jr.\*

#### **Resumo**

Reforma agrária e assentamento rural são dois conceitos que se misturam, na maior parte das vezes utilizados como sinônimos. Em tese, o assentamento rural seria o instrumento de implantação da reforma agrária. Neste artigo, procura-se demonstrar que os assentamentos rurais são utilizados como política de Estado compensatória que não visa a realizar uma reforma agrária estrutural, mas sim a manter a estrutura fundiária concentrada.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária. Assentamento Rural. Política Compensatória.

#### **Abstract**

*Agrarian reform and rural settlement are two concepts that are mixed, most often used as synonyms. In thesis, the rural settlement would be the instrument of implantation of the agrarian reform. In this paper, we try to demonstrate that the rural settlements are used as a compensatory State policy that doesn't aim to carry out a structural agrarian reform and instead to keep the land structure concentrated.*

**Keywords:** Land reform. Rural Settlement. Compensatory Policy.

---

\* Graduando do Curso de Licenciatura em Geografia pelo Departamento de Geografia, Turismo e Humanidades da Universidade Federal de São Carlos *Campus* de Sorocaba - e-mail: [tino.freddo@gmail.com](mailto:tino.freddo@gmail.com).

## 1. Introdução

Partindo-se do pressuposto de que o estudo da ocupação do solo é o ponto de partida para entendimento das relações sociais e das relações econômicas da produção agrícola, objeto da Geografia Agrária, pretende-se no presente trabalho abordar o tema dos assentamentos rurais.

De acordo com o Estatuto da Terra (1964) reforma agrária é definida como: "[...] o conjunto de medidas que visa promover a melhor distribuição da terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento de produtividade"

O INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, explica que "basicamente, o assentamento rural é um **conjunto de unidades agrícolas** independentes entre si, instaladas pelo INCRA onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário" (<http://www.incra.gov.br/assentamento>).

O Dicionário *Online* de Português acrescenta que assentamento é o "registro de territórios rurais improdutivos ou desabitados para que neles camponeses ou trabalhadores sem-terra vivam permanentemente; ação de dar a posse desses territórios aos camponeses e trabalhadores: assentamento rural" (<https://www.dicio.com.br/assentamento/>).

De acordo com essas definições, há que se concluir, num primeiro momento, que os assentamentos seriam o instrumento para implantação da reforma agrária.

Seriam instrumentos de implantação da reforma agrária brasileira, ou o inverso, uma política de Estado para garantir a não implantação de uma reforma efetiva?

Reconhece-se a importância dos assentamentos para a redistribuição fundiária, mesmo que de forma precária, e para a re-territorialização do assentado, que ao fixar-se no lote designado, recupera suas referências de vida e seu sentido de pertencimento. Num primeiro momento também pode-se reconhecer os assentamentos como a consagração da luta pela terra, no entanto, tais conquistas trazem em seu bojo uma grande contradição, na medida em que, enquanto política de Estado, os assentamentos impedem a verdadeira democratização da propriedade, por meio de uma reforma agrária ampla e estrutural. Funcionam como mecanismo para neutralizar a pressão dos movimentos sociais, além de rearranjar e cooptar o trabalho dos assentados na perspectiva da produção capitalista.

Na tentativa de resgatar o contexto histórico social relacionado ao tema, o trabalho será desenvolvido por meio de revisão bibliográfica de abordagem dialética, e contará com três partes: breve histórico sobre a questão fundiária no país, a modernização agrícola concomitante à ascensão do agronegócio e, por último, os assentamentos rurais enquanto política de Estado compensatória.

## **2. Questão Fundiária: breve histórico**

O padrão de ocupação do solo no período colonial, por meio da divisão do território em capitanias hereditárias, deu origem ao latifúndio. O ciclo da cana de açúcar adotou o modelo de *plantation*, caracterizado fundamentalmente por um tipo de agricultura altamente especializada e em grandes unidades produtoras de amplas escalas, com mão de obra escrava.

A estrutura produtiva dos engenhos era perene, assim, de acordo com as necessidades de produção, expandia-se a fronteira agrícola, dada a relativa abundância de terras, e em momentos de baixa, a paralisação das atividades não acarretava grandes prejuízos, pois com a força de trabalho escrava já capitalizada, os escravos eram destinados ao plantio de produtos para suprir as necessidades de subsistência e também ao comércio interno. Terras e escravos eram a base do poder colonial. A recorrência do latifúndio é permanente na estrutura fundiária brasileira, hoje com roupagem de empresa moderna do agronegócio.

O modelo agroexportador permaneceu mesmo após o processo de independência, em 1822, pois atendia ao modelo de divisão internacional de trabalho, então comandado pela Inglaterra. De caráter elitista o processo de independência contornou o problema da escravidão que se perpetuaria até quase o limiar do século XX. A pressão contra o tráfico negreiro preconizava novas formas de organização da produção, dessa forma, o governo brasileiro obrigado a cessar o tráfico, concomitantemente editou a Lei de Terras, em 1850, que estabelecia a propriedade privada e o conseqüente mercado de terras. O claro objetivo era preservar o monopólio da terra ao bloquear o acesso da população liberta pela iminente emancipação da escravidão.

O país inventou a fórmula simples de coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ela condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo

capitalista a uma modalidade de coerção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista. Nela se apoia nossa lentidão histórica e a postergação da ascensão social dos condenados à servidão da espera, geratriz de uma sociedade conformista e despolitizada. Um permanente aquém em relação às imensas possibilidades que cria, tanto materiais quanto sociais e culturais (MARTINS, 2015, p. 10).

Com o ciclo do café a economia brasileira torna-se mais complexa, o capital mercantil inglês, atraído pelo valor da mercadoria no mercado internacional, investiu fortemente em ferrovias e indústrias ligadas ao beneficiamento do café, além de serviços de utilidade pública para a crescente urbanização, como a geração de energia. Superada a escravidão, o governo brasileiro subsidia a imigração europeia, especialmente italianos, para suprir a mão de obra às grandes unidades produtoras de café. Diferentemente do modelo de outros países, como Austrália e Estados Unidos, o Brasil não oferecia a ocupação da terra baseada na pequena propriedade aos imigrantes, impondo a essa população relações de trabalho como as parcerias e o colonato. O que prevalecia era a centralidade do latifúndio fundada no caráter agroexportador da economia cafeeira, embora, mais tarde, parte dos imigrantes tenham superado as dadas condições de trabalho e conseguido tornar-se proprietários de pequenas glebas ao redor das unidades produtoras.

A partir de 1930 o processo de industrialização busca orientar-se internamente por meio da substituição de importações, da sobreutilização da capacidade instalada e da ampliação da jornada de trabalho. A produção agrícola deixa de ser a unidade mais rentável da economia e cada vez mais intensifica-se a transferência de capitais das atividades agrícolas para as industriais. Migrantes de todo o país promovem verdadeiras explosões demográficas no eixo Rio-São Paulo e demais capitais do Centro-Sul pressionando os salários de forma negativa pela mão de obra excedente. Por outro lado, nos latifúndios perpetuava-se o padrão primitivo de super-exploração do trabalho como parcerias, colonato e trabalho do boia-fria. A agricultura passou a incorporar novas terras pelos sertões do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná, num sistema entre campesinato e assalariamento. A agricultura cumpre seu papel na expansão do sistema de acumulação via abastecimento do mercado interno, além do fornecimento de matéria prima para a indústria, a exemplo do algodão, A questão agrária pouco avançou nesse contexto de concentração crescente da riqueza e de exploração brutal da mão de obra.

### 3. Modernização Conservadora: o agronegócio

A expectativa de realização de uma ampla reforma agrária antecedeu ao golpe militar de 1964 que depôs o então presidente João Goulart, defensor da medida. Posteriormente, o governo militar, a pretexto de modernizar a economia, patrocinou a maior concentração fundiária em escalas jamais vistas, com extensão da fronteira agrícola na Amazônia (Projeto Jari), cujas propriedades possuíam áreas superiores a países como a Holanda ou o Líbano.

[...] a reforma agrária do regime, consubstanciada no Estatuto da Terra e viabilizada por uma política de crédito rural subsidiado, revolucionou o perfil produtivo da agricultura sem atenuar, ao contrário, agravando a concentração da propriedade e posse de terra no Brasil [...] chamou-se, por isto, a modernização conservadora: desigual entre regiões e produtos, parcial, entre os diferentes momentos do ciclo de produção na agricultura, excludente, no que diz respeito aos efeitos sociais e ecologicamente danoso, em termos de impactos sobre solos e demais recursos naturais (FERREIRA *at al*, p.137).

O projeto de "modernização conservadora" opta pelo desenvolvimento capitalista no campo mantendo-se uma estrutura fundiária não muito diferente do século anterior, assim, se instalam as condições objetivas para o agronegócio.

Oliveira (2001, p. 186) alerta que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, se faz pela fusão, numa mesma pessoa, do capitalista e do proprietário de terra, desde a Lei da Terra de 1850 e, especialmente, na segunda metade do século XX, na vigência da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, promulgado pelo governo militar.

Assim, a chamada modernização da agricultura não vai atuar no sentido da transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais e urbanos - sobretudo no Centro-Sul do país - em proprietários de terra, em latifundiários (OLIVEIRA, 2001, p.186).

Nova expectativa de viabilizar a reforma agrária ocorreu com a democratização da cena política e o fim da ditadura militar. Previsto no Estatuto da Terra, o PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária, foi elaborado e anunciado, em maio de 1985, pelo governo Sarney, desagradando profundamente aos proprietários de terra. Diante da forte pressão dos setores conservadores e da imprensa, e até mesmo com a interferência dos militares, houve um recuo em relação aos objetivos e metas anunciados e a redação final do plano atendeu plenamente ao pleito conservador. Ao final do governo Sarney foram assentadas menos de 10% das famílias inicialmente planejadas.

Na década de 1980 a pressão social e a violência no campo cresceram exponencialmente. Nesse período O MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra consolidava-se nacionalmente, sob o lema "terra não se ganha, se conquista". Em resposta, se organizou e se estruturou também a UDR - União Democrática Ruralista que financiou a bancada de congressistas constituintes para defender os interesses dos latifundiários na Constituição de 1988, e assim o fizeram tornando o texto constitucional relativo à reforma agrária de menor expressão que o próprio Estatuto da Terra.

Segue-se nos anos 2000 o projeto de modernização conservadora, agora apoiado no Estado Democrático instituído pela Constituição de 1988, articulado e inserido externamente pelo comércio exterior das *commodities* primárias, e internamente sustentado por uma poderosa bancada ruralista que garante o pacto de poder entre o agronegócio, na essência, o grande detentor da propriedade fundiária, e o Estado.

Em 2003, no governo Lula, é apresentado o segundo PNRA que, igualmente à primeira versão elaborada na Nova República, continha estratégias capazes de alterar a estrutura fundiária no Brasil, no entanto, da mesma forma, foi abortada por pressões políticas das classes dominantes.

Com o agronegócio, a "vocalização agrícola" brasileira se reinsere na divisão internacional do trabalho da era globalizada, que reproduz e amplia a existência do latifúndio no país. A partir dos anos 1990, até os dias atuais, as atividades agropecuárias apresentam expressivo ganho de produtividade com a especialização de gêneros com preços crescentes no mercado internacional (*commodities* primárias como soja, cana de açúcar para produção de etanol, gado e frango, por exemplo).

Nestes termos, o país tem caminhado para a "primarização" de sua economia, regredindo historicamente nos quadros de uma reversão neocolonial [...] a perversidade dessa opção (desse modelo) para além da manutenção do latifúndio, da exclusão social e dos graves impactos ambientais, revela-se na destinação dos magníficos superávits auferidos, que foram utilizados, em grande medida, para a rolagem de juros da dívida interna e externa nos quadros da mundialização financeira (NAKATANY et al, 2012, p. 229-230).

A concentração fundiária tem avançado na mesma medida da produção das *commodities* primárias, sem deixar espaço para uma reforma na propriedade da terra.

Oliveira (2001, p. 187) afirma que a concentração da propriedade privada da terra no Brasil é parte constitutiva do capitalismo aqui desenvolvido e que revela, contraditoriamente, sua dupla face: uma moderna, outra atrasada, a gerar um enorme conjunto de miseráveis.

#### **4 . Assentamentos Rurais: reforma agrária ou política compensatória?**

Nesse contexto, a reforma agrária fica subordinada a uma política agrícola concebida de forma a assegurar o padrão estabelecido de modernização agrícola inaugurado no governo militar e reafirmado a partir da redemocratização, sobretudo após a Constituição de 1988. Com isso pode-se entender os assentamentos rurais não propriamente como instrumento de uma reforma agrária estrutural, mas como uma política social compensatória.

Carvalho (2005, p.32) destaca a redução das pretensões políticas das proposições favoráveis a reforma agrária no Brasil, a partir do pós-guerra dos anos 1950 até a atualidade. O autor destaca que, no decorrer dessas cinco décadas, de uma sugestão de mudança estrutural fundiária necessária para superar as relações sociais de produção impostas pelo latifúndio, adotam-se outras abordagens menos impactantes politicamente, entre elas, as metas para uma minguada política de assentamentos rurais, como item de uma longa pauta de reivindicações conjunturais.

Os assentamentos rurais como política compensatória tem dois efeitos imediatos: em primeiro lugar, funciona para neutralizar as pressões constantes da luta de classes no campo pela apropriação do território rural; em segundo lugar, a pretexto da demora jurídica à desapropriação de terras por interesse social, o governo bloqueia esse mecanismo institucional e passa a comprar terras no mercado para realizar os assentamentos, tornando-se um "agente imobiliário" de grande magnitude, a garantir rentabilidade aos detentores das terras por meio de práticas de favorecimento que se perpetuam nos bastidores do Estado.

[...] a política compensatória de assentamentos rurais tornou-se um negócio para dar conta de interesses de momento, ora econômicos, ora de matriz essencialmente política, de maneira a evitar as contrariedades que a luta pela terra poderia provocar na consecução dos interesses dos sujeitos sociais fundantes do pacto da apropriação privada das terras (e das águas) do país (CARVALHO, 2005, p.38).

Faz-se necessário recuperar a centralidade da função social da propriedade fundiária prevista constitucionalmente. A questão central para uma reforma agrária consistente é a "desmercadorização" da terra.

Para Nakatani *at al* (2012, p. 231 e 234) seria necessária uma política fiscal mais rígida com os grandes latifúndios para que se praticasse a reforma agrária, enquanto uma política de redistribuição da propriedade fundiária, em favor das pequenas e médias propriedades. Essa, definitivamente, não é a opção do governo brasileiro, seja ele autoritário, ou eleito, ou de qualquer partido, ao contrário, a política de Estado que se perpetua é a não realização de uma reforma mais profunda.

## 5. Considerações Finais

O latifúndio, a monocultura e a escravidão são a herança do período colonial, e o modelo agroexportador caracterizou os ciclos econômicos coloniais, primeiro o da cana de açúcar, depois o do café. A partir de 1822, com a independência política, esse modelo não foi rompido, ao contrário, permaneceu inserido no contexto da divisão internacional do trabalho comandado pela Inglaterra. Mais tarde, a industrialização, mesmo subtraindo a centralidade da agricultura na economia nacional, oferece condições à manutenção do padrão primitivo baseado na exploração brutal do trabalho nas atividades agropecuárias. Verifica-se uma acomodação da velha estrutura fundiária aos interesses da grande indústria, fórmula que se perpetua até nossos dias com o agronegócio.

O fato é que nos momentos cruciais da sua história o Brasil se furtou a realizar, como nas economias capitalistas centrais, as reformas agrária, tributária e social, que garantissem dignidade e direitos à classe trabalhadora. Sem essas reformas, o que se vê é a contínua concentração de renda e da propriedade ao longo do tempo.

Saber quais são as chances de a reforma vir a se realizar é o mesmo que discutir as chances de uma mudança substancial na coalizão social dominante. Mais uma vez, quando se examina a experiência histórica, não se encontra um caso sequer de reforma agrária que não tenha sido precedida de uma alteração suficientemente profunda do quadro sociopolítico para que engendrasses o isolamento dos grandes proprietários de terra e a neutralização de seus principais aliados (VEIGA, 2013, p. 358).

O aprofundamento das contradições sociais e econômicas derivadas de uma estrutura fundiária altamente concentrada levou à organização dos movimentos sociais, cujas lutas de enfrentamento da violência no campo resultaram em conquistas importantes. Porém, a questão agrária permanece quase inalterada no decorrer da história brasileira, desde a colonização, a lei das terras de 1850, e todo o processo de industrialização e desenvolvimento econômico consolidado no século XX.

Há, sim, luta popular pelo acesso à terra e propostas de reforma agrária por parte dos trabalhadores rurais sem-terra. Mas de parte do governo o que se constata é o exercício de uma política compensatória e populista de assentamentos rurais e, portanto, uma negação explícita de qualquer tipo de reforma agrária que altere a estrutura fundiária do país (CARVALHO, 2005, p. 34).

As desigualdades sociais inerentes ao modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro passam pela questão agrária, infelizmente, na situação atual, sem qualquer perspectiva de solução, mesmo presente a luta dos camponeses pela terra, a qual se insere como importante elemento na luta de classes pela apropriação do espaço e do território rurais. Ainda assim, a luta continua... Porque a terra dá dignidade, autoestima, é a principal forma de libertar verdadeiramente o povo ainda tratado pela elite com o ranço escravista...

## Referências

- CARVALHO, Horácio Martins. Política compensatória de assentamentos rurais como negação da Reforma Agrária. In: **Revista Adusp**, Maio 2005. P. 30-38. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/revistas/34/r34a04.pdf>>. Acesso em: 20 Jun 2017.
- DICIONÁRIO *ON LINE* DE PORTUGUÊS. **Assentamento**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/assentamento>>. Acesso em: 04 Jul2017.
- FERREIRA, Ângela Duarte D. *at al.* Assentamentos rurais e Reforma Agrária no Brasil: organização da produção agrícola, condições de vida e sustentabilidade. **Cadernos CERU**. Série 2, n. 10, 1999. P. 135 a 172. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/75065>>. Consulta em: 25 Jun 2017.
- GEHLEN, Ivaldo. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, 2004. P. 95 a 103. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a10v18n2.pdf>>. Consulta em: 23 Jun 2017.
- INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. **Estatuto da Terra**. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/leis/lei\\_n4504\\_301164.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/leis/lei_n4504_301164.pdf)>. Acesso em 20 Jun 2017.

- \_\_\_\_\_, **Assentamento**. Disponível em <<http://incra.gov.br/assentamento>>. Acesso em: 04 Jul 2017.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Desenvolvimento Rural. In: **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Boletim n. 23, 2015. Capítulo 7. P. 353 a 423. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/150714\\_bps23\\_c\\_ap7.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/150714_bps23_c_ap7.pdf)>. Acesso em: 25 Jun 2017.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.
- NAKATANI, Paulo *at al*. Histórico e os limites da Reforma Agrária na contemporaneidade brasileira. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 110. P. 213-240. São Paulo, Jun 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a02n110.pdf>>. Acesso em: 23 Jun 2017.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. In: **Estudos Avançados**. Volume 15. n. 43. P. 185-206. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a15.pdf>>. Acesso em: 07 Jul 2017.
- PAULINO, Eliane Tomiasi. Estratégias territoriais rentistas e contrarreforma agrária no Brasil. In: HARACENKO, A. A. S. *et al* (org). **Geografia: temas e reflexões**. Maringá: EDUEM, 2015. p. 187-214.
- VEIGA, José Eli. A Reforma Agrária Hoje. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate na década de 1990. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.