

A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA (1950-1990)¹

THE POLICY OF RURAL SETTLEMENTS IN THE CONTEXT OF THE MODERNIZATION OF THE BRAZILIAN AGRICULTURE (1950-1990)

Jean Carlos Ribeiro de LIMA²
Mary Anne Vieira SILVA³

Resumo: O presente artigo consiste em uma discussão teórico-metodológica sobre as políticas de assentamentos rurais no contexto da modernização da agricultura brasileira. Portanto, a partir de 1950, o Estado brasileiro adotou uma política de intensificação dos processos de aprimoramento da produção agrícola para atender aos ditames do capital urbano-industrial como forma de induzir a modernização agrícola. Ao longo desse processo, diversos trabalhadores do campo foram expulsos de suas terras como efeito de uma exacerbada concentração fundiária, resultado da política de modernização agrícola. A discussão envolve uma revisão bibliográfica sobre a literatura especializada na ótica de alguns autores, tais como MARTINS (1983/1985/2009); SANTOS e SILVEIRA (2001); GUIMARÃES (1982); SILVA (1983); BERGAMASCO (1996); LEITE (2004); SCOPINHO (2012); PALMEIRA (1994); MEDEIROS (1981/2009), entre outros. Compreende-se que, a partir da década de 1980, os assentamentos rurais emergiram de movimentos promovidos por trabalhadores do campo organizados como formas diversas de luta pela terra, o que culmina na ação estatal no âmbito das políticas públicas como meio de promover acesso à terra, bem como no interesse de diluir os conflitos agrários.

Palavras-chave: Modernização da agricultura, Assentamentos rurais, Reforma agrária.

Abstract: The present article consists of a theoretical-methodological discussion about the policies of rural settlements in the context of the modernization of the Brazilian agriculture. Therefore, from 1950, the Brazilian State adopted a policy of intensifying the processes of improvement of the agricultural production to meet the dictates of the urban-industrial capital as a way of inducing the agricultural modernization. Throughout this process, several rural workers were expelled from their lands as a consequence of an exacerbated land concentration, a result of the agricultural modernization policy. The discussion involves a bibliographic review on the specialized literature from the perspective of some authors, such as MARTINS (1983/1985/2009); SANTOS and SILVEIRA (2001); GUIMARÃES (1982); SILVA (1983); BERGAMASCO (1996); LEITE (2004); SCOPINHO (2012); PALMEIRA (1994); MEDEIROS (1981/2009), among others. It is understood that, since the 1980s, the rural settlements have emerged from movements promoted by organized rural workers as diverse forms of struggle for land, culminating in the state action in the scope of the public policies as a means to promote access to land, as well as in the interest of diluting agrarian conflicts.

Keywords: Agriculture modernization, Rural settlements, Agrarian reform.

¹ O presente artigo é resultado de pesquisa de mestrado desenvolvida no âmbito do curso de Pós-graduação em Ciências Sociais e Humanidades, da Universidade Estadual de Goiás (CCSEH/Anápolis). A pesquisa contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

² Mestre em Ciências Sociais e Humanidades (UEG/CCSEH-Anápolis) – Programa de Mestrado em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER). Atua e desenvolve pesquisas na área das Ciências Sociais com foco na questão agrária, movimentos sociais e assentamentos rurais. E-mail: jean_ribeiro_lima@hotmail.com

³ Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Goiás. Professora do curso de Mestrado Interdisciplinar em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER/UEG). Bolsista de produtividade BIP/UEG. E-mail: marymel2006@hotmail.com.

Introdução

A partir da década de 1950, o Brasil participa de uma forte onda de modernização, marcadamente impulsionada pelo processo de industrialização e, acima de tudo, pela agricultura brasileira. Nota-se em alguns discursos, sobretudo de caráter dualista, uma oposição entre indústria e agricultura, essa última até então encarada como arcaica e um empecilho para que o país despontasse de vez no mercado externo. Era preciso modernizá-la, colocá-la em uma roupagem moderna.

É preciso salientar que o processo de modernização da agricultura não reflete apenas no campo técnico, ou seja, não se limita à implementação de tecnologias, equipamentos e mecanização do processo produtivo, mas também afeta, substancialmente, as relações sociais e de trabalho. Depreendem-se, desse processo de modernização, alguns aspectos sociais que influenciaram na configuração do território brasileiro e alteraram os mecanismos de interação social no âmbito da produção agrícola.

Em primeiro, o processo de modernização da agricultura acarretou processos sociais excludentes, uma vez que promoveu, no campo brasileiro, a concentração dos meios de produção, em especial da terra que passou a receber fortes investimentos do capital industrial-agrário de grupos empresariais do agronegócio, das elites agrárias e do próprio Estado, os quais imbuíram-se de levar, a termo, o modelo de industrialização/modernização do/no campo. Em segundo, esse processo culminou na expropriação de trabalhadores rurais, posseiros, arrendatários, meeiros, agregados do campo, alterando as relações de produção e de trabalho no meio rural brasileiro. Expropriado do direito de acesso à terra, meio de produção fundamental para sua reprodução social, o trabalhador do campo passa a se submeter ao capital, assalariando-se, trabalhando como boia-fria, mensalista, diarista ou como trabalhador volante⁴.

Ao longo do processo histórico de expropriação, fruto da modernização da agricultura, a luta pela terra tornou-se o principal tema e objetivo dos trabalhadores do campo sem-terra. Organizados em movimentos sociais, sindicatos, entidades e instituições de apoio, os trabalhadores sem-terra diversificam as formas e as estratégias de luta pela terra frente ao modelo econômico excludente que atingiu o meio rural brasileiro. A partir das décadas de 1970 e 1980 iniciam-se as pressões frente ao Estado, sobretudo com ações consubstanciadas nos debates sobre a reforma agrária, principal bandeira da luta pela terra.

A política de assentamentos rurais é decorrente desse contexto de posicionamentos incisivos dos trabalhadores sem-terra diante das esferas do governo pela questão da reforma agrária. Indubitavelmente, a conjuntura de crise econômica, a datar da década de 1990, afetou significativamente o agronegócio brasileiro, o que ocasionou em uma abertura para a política de implantação de assentamentos rurais no país.

Portanto, em torno das problemáticas do processo de modernização da agricultura, alteração das relações sociais e de trabalho, bem como dos processos que desencadearam as reivindicações do direito à terra, o presente artigo busca uma discussão teórico-metodológica que consiga amalgamá-los a partir da análise da produção do território e política de assentamentos rurais para os trabalhadores sem-terra frente aos diversos grupos do agronegócio e do Estado. Assim posto, em um primeiro momento discutiremos sobre a modernização da agricultura e seus aspectos territoriais, sociais e políticos. Em segundo,

⁴Martins (1983) aduz que o trabalhador volante é aquele que trabalha em períodos distintos, basicamente em derrubadas de matas, aberturas de caminhos e estradas, manutenção e limpeza de lavouras. Indica ainda que o preço da mão de obra desse tipo de trabalhador é muito baixo, compensando ao proprietário de alguma lavoura o pagamento por seus serviços.

abordaremos a política de assentamentos rurais no contexto de intensificação da modernização agrícola, principalmente a partir da década de 1970, no Brasil.

Modernização da agricultura: aspectos territoriais, sociais e políticos

A industrialização do campo abarcou um nítido processo de aumento da produtividade agrícola e de suas formas e métodos de emprego de técnicas, cultivo e trabalho. Conforme Guimarães (1982, p. 83), “no presente, é o desenvolvimento industrial que aciona o desenvolvimento agrícola, que dita à agricultura as regras segundo as quais ela poderá progredir, bem como os limites até onde ela poderá expandir-se”. Um conjunto de fatores relacionados à indústria se fez progredir na agricultura sob a égide do discurso da modernização e do projeto, cujo intento foi de retirar do “atraso” em que, supostamente, se encontrava. Tais fatores podem ser evidenciados no sentido em que se operou a modernização da agricultura via operacionalização das técnicas agrícolas, assim como no aumento da produção (mecanização, insumos, defensivos, entre outros) e diluição dos métodos tradicionais ainda resilientes.

Essa industrialização da agricultura é exatamente o que se chama comumente de “penetração” ou “desenvolvimento do capitalismo no campo”. O importante de se entender é que é dessa maneira que as barreiras impostas pela Natureza à produção agropecuária vão sendo gradativamente superadas. É como se o sistema capitalista passasse a “fabricar” uma Natureza que fosse adequada à produção de maiores lucros. Assim, se uma determinada região é seca, tome lá uma irrigação para resolver a falta de água; se é um brejo, lá vai uma draga resolver o problema do excesso de água; se a terra não é fértil, aduba-se; e assim por diante (SILVA, 1983, p. 14).

De todo modo, é importante ressaltar que a agricultura apresenta elementos particulares em relação à indústria. A produção agrícola depende ainda, mesmo que o processo de industrialização se imponha para diminuir drasticamente seus efeitos, de fatores relacionados à natureza, como clima, vegetação e outros. Sendo assim, Guimarães (1982, p. 83) destaca que,

Se os métodos tradicionais são encontrados lado a lado dos métodos modernos, isso quer dizer que a agricultura não se desenvolve uniformemente em toda a parte, que nalgumas regiões a agricultura ainda não se industrializou, que ainda adota estruturas, meios de trabalho, formas de gestão e níveis tecnológicos correspondentes a modos de produção diversos dos dominantes.

Segundo Guimarães (1982), se a agricultura não se propõe no que ela tem de moderna e uniforme, do contrário, ela se apresenta em determinadas localidades de diversas formas e em ritmos distintos de “industrialização”, existem elementos ligados ao modo de produzir e de trabalho agrícola que se conservam ligados aos modos e ritmos tradicionais. Desse modo, a modernização da agricultura, tendo como escopo de seu projeto a industrialização do meio rural brasileiro, perpassa as dinâmicas presentes no espaço rural ao longo da história de produção do território brasileiro. Garcia e Palmeira (2001, p. 41) ressaltam que,

[...] é fundamental observar que hoje o “mundo agrícola” não é mais pensado como um bloco coeso, como uma única corporação implantada ao longo de um imenso território; a representação do mundo agrícola, a imagem de unicidade que se buscava no início do século, hoje é atravessada pela oposição dos agentes concebidos por categorias como “agricultura familiar”, “complexo agroindustrial”, “agricultura empresarial”, “agricultura tradicional”, a demonstrar a intensidade da competição por terra, por recursos financeiros, por força de trabalho e, principalmente, pela legitimidade de designar o futuro das relações no mundo rural e das configurações cidade-campo.

Destarte, o capital torna-se dinâmico nas áreas de maior capacidade produtiva, sendo as de menor produtividade relegadas às intencionalidades subjacentes; porém, não renegadas para as ações de exploração. As áreas de menor capacidade produtiva são induzidas pelo capital a produzirem conforme a lógica industrial e de mercado, utilizando, para esse fim, a aplicação de corretivos e insumos agrícolas com o objetivo de inibir desequilíbrios naturais e/ou escassez de nutrientes do solo⁵. Significa que as áreas e regiões que, anteriormente, apresentavam baixos ou nulos índices de produtividade, passam, com a expansão do capital, a ser produtivas. Todavia, ressalta-se que essas áreas são, em grande parte, ocupadas por camponeses, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outros, os quais são expropriados para a implantação da monocultura (soja, milho, cana-de-açúcar e etc.) e de grandes projetos de investimentos (hidrelétricas, barragens, rodovias, ferrovias e outros).

A despeito de uma modernização fortemente ancorada na indústria, a característica do processo de transformação na agricultura possui elementos comuns, mesmo em áreas de pouca produtividade. Para Freitas, (2015, p. 45-46),

Gradativamente essa modernização se consolidou em áreas agrícolas tradicionais – impondo práticas agrícolas de alto retorno comercial, ao estilo *plantation*, sobre práticas agrícolas tradicionais de baixo retorno comercial ou de subsistência – bem como avançou sobre áreas outrora consideradas impróprias para a agricultura e pecuária, como o cerrado, a floresta amazônica e o semiárido nordestino.

Sobre a capacidade de produzir solos, o capital investe pesadamente no processo de intensificação da correção dos distúrbios característicos das regiões de baixa ou nula produtividade. Esse é um fator que está muito, ou quase que na sua totalidade, relacionado a mecanismos da produção que, por sua vez, são mecanismos correspondentes à estrutura industrial.

Santos e Silveira (2001, p. 88) destacam que,

Timidamente, os cerrados do Centro-Oeste vão se incorporando aos consumos de uma agricultura insaciável. [...] cria-se a necessidade de uma multiplicidade de defensivos para cumprir, com sucesso, as etapas programadas da agricultura científica. Inseticidas, acaricidas, fungicidas, herbicidas, antibrotantes, reguladores de crescimento, espalhantes adesivos, entre outros produtos químicos, configuram uma tipologia complexa de um

⁵Esse é um exemplo do pacote tecnológico oferecido pela Revolução Verde (1960) que impactou no aumento da produção agrícola por meio da mecanização, insumos e defensivos (SOUZA, 2015). Ou seja, a chamada Revolução Verde acarretou numa dinâmica corporativista, acumulando capital, no que tange à agricultura, a determinados grupos empresariais.

consumo que não se esgota nele próprio. É o consumo produtivo, induzido pelas políticas das firmas globais com forte presença no setor de fertilizantes e defensivos.

No bojo da perspectiva da integralização por parte da modernização da agricultura e do rural brasileiro, à absorção de áreas e territórios menos potencializados, do ponto de vista produtivo e técnico, junta-se outro elemento de importância fundamental: o da integração dos “espaços vazios” do conjunto da hinterlândia brasileira. Conforme diz Maciel (2012, p. 29), “[...] essa inserção correspondia a interesses e aspirações, antigos e novos, de importantes segmentos das elites brasileiras nas demais regiões do país, principalmente na Sudeste”.

Adiante, na análise, tenderíamos a aplicar uma pequena discussão sobre a concepção de território e Estado, no conjunto das estratégias políticas, econômicas, ideológicas e sociais que resultaram também do projeto de modernização e industrialização da agricultura. Nesse sentido, Moraes (2002, p. 63) afirma que “[...] nesse enfoque o território passa a ser visto como um resultado histórico do relacionamento da sociedade com o espaço, o qual só pode ser desvendado por meio do estudo de sua gênese e desenvolvimento”.

Aqui, refletir sobre a atuação e estratégia do Estado brasileiro, a partir da década de 1950, se faz necessário para deduzirmos que a adoção de uma política voltada para a agricultura se operou de acordo com a perspectiva do capital corporativista e do agronegócio, particularmente nos discursos estabelecidos ao longo do contexto histórico estatal do período supracitado.

Conforme Xavier (2015, p. 23),

Com o advento do chamado agronegócio, foram aprofundadas as mazelas no campo brasileiro, as quais decorrem fundamentalmente da alta concentração fundiária. Sabe-se que a pecuária e a produção de monoculturas requerem grandes extensões de terras, sendo que áreas onde outros cultivos eram outrora praticados paulatinamente cederam espaço para as atividades ligadas ao agronegócio, mormente pecuária, plantio de soja e de cana-de-açúcar.

Percebemos que o Estado brasileiro implementou e reproduziu a lógica fundada na “retórica de classe” do agronegócio. Ao privilegiar uma agricultura dita “moderna”, o Estado adotou uma política de valorização de exportações centrada na produção de *comodities* (soja, milho, açúcar, algodão, carne, entre outros). Tal estratégia se realizou, como diz Caio Prado Júnior (1977), desde os tempos coloniais, quando a estrutura político-econômica do Brasil estava assentada em uma lógica de mercado cujo intento era o abastecimento do comércio externo.

Nesse sentido, o Estado, desde sempre, adotou a política de valorização das exportações, como meio e fim em sua estratégia mantenedora para a preservação *status quo* e do poder das elites agrárias. Ao se tratar da década de 1950 adiante, período que marca, segundo alguns autores, o desenvolvimento do capitalismo no campo e na agricultura no Brasil, o Estado brasileiro empreendeu fortes estímulos.

O Estado assumiu, abertamente, uma ideologia burguesa no que tange à modernização da agricultura no Brasil. Neto (1997) destaca que o Estado é protagonista no projeto de desenvolvimento do setor agrário, tido como campo de sustentação da economia de exportação. Ainda segundo esse autor, vários programas e planos foram criados pelo Estado para atender ao projeto desenvolvimentista no espaço agrário. São eles: o Plano Trienal (1963-1965), o Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966), as Diretrizes do Governo do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), o Metas e Bases para a Ação do

Governo (1970-1973), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974) e o II PND (1975-1979), entre outros.

Vainer e Araújo (1992) ressaltam que o Estado assumiu, junto aos Grandes Projetos de Investimentos (GPIs), a política de ocupação dos espaços e dos territórios ainda “vazios” sob a égide do desenvolvimento do capital. Para tal feito, o Estado não mediu esforços em investimentos, concessão de créditos a grandes projetos empreendedores, como construção de barragens para hidrelétricas, transposição de grandes rios, construção de rodovias, ferrovias e outros. Conforme os autores,

Os GPIs buscam atender simultaneamente a duas exigências: a da produção e reprodução das condições gerais da acumulação e a do ordenamento territorial. São empreendimentos que consolidam o processo de apropriação de recursos naturais e humanos em determinados pontos do território, sob a lógica estritamente econômica, respondendo a decisões e definições configuradas em espaços relacionais exógenos aos das populações/regiões das proximidades dos empreendimentos (VAINER; ARAÚJO, 1992, p. 34).

De acordo com os autores, acima citados, os Grandes Projetos de Investimentos implicam na realocação ou mesmo na expulsão de comunidades tradicionais, especialmente populações ribeirinhas de determinadas regiões para lugares distantes e diferentes dos quais estavam habituados. É esse processo que caracteriza o outro lado da modernização da agricultura e do rural brasileiro, em que o Estado tem fundamental participação. É esse processo ainda que configura a questão social de exclusão de trabalhadores rurais, pequenos proprietários, indígenas, etc.

Ao serem expulsos de suas terras, os camponeses ou os trabalhadores rurais, são obrigados a se “proletarizarem” e, conforme (CARCIA e PALMEIRA, 2001), ocorre uma pauperização, se tornam então boias-frias, “clandestinos de ponta-de-rua”. Ao serem expulsos do lugar de origem, esses sujeitos do campo deixam de ser donos dos meios de produção (a terra, as ferramentas de trabalho, etc.) para se submeterem a baixíssimos salários. Nesse sentido, Ianni (2004, p. 120) diz que,

No âmbito das condições econômicas, a gênese do proletariado rural depende da transformação do lavrador em trabalhador livre assalariado; isto é, em vendedor de força de trabalho. Em outros termos, no âmbito das condições econômicas, a gênese do proletariado rural depende da separação entre produtor (o lavrador) e a propriedade dos meios de produção. Talvez se possa dizer que a ocasião em que o operário aparece como categoria econômica, social, e política é aquela em que já não possui, nem de fato nem imaginariamente, os meios de produção.

Ao assumir a postura de uma modernização agrícola, o Estado iniciou movimentos de proletarização no campo brasileiro e assumiu posturas conservadoras de acordo com as diretrizes do capital urbano-industrial. Na contramão, a questão social rural se enrijeceu por meio dos movimentos sociais, da sindicalização, da questão partidária e das organizações sociais em defesa dos trabalhadores do campo.

Surgem, então, os movimentos contra hegemônicos no seio da modernização agrícola tão enfatizada neste ensaio. Ora, sabe-se bem que o capitalismo é um sistema político-econômico que gera contradições determinantes. Tais contradições se revelam de formas diversas, sendo, portanto, questionada a estrutura política e econômica vigente. Medeiros (1981, p. 31) ressalta que na,

“[...] subordinação do trabalho ao capital e destruição da autonomia camponesa, é que a luta pela terra ganha forças, enquanto luta pela preservação dos meios de produção e do controle sobre o processo de trabalho. Nesse sentido, a luta pela terra recobre quer posseiros, quer parceiros, arrendatários assalariados ou pequenos proprietários”.

Por fim, a luta camponesa compõe-se, em suas diversas expressões, de um questionamento crítico da estrutura capitalista no que diz respeito ao campo e à agricultura brasileira. Como bem destaca Medeiros (1981), a luta camponesa é luta política e econômica, uma vez que indaga sobre as desigualdades do sistema capitalista no que diz respeito à questão agrária.

A política de assentamentos rurais, crise do agronegócio e pressão popular

Na esteira da discussão que envolve o território e a questão agrária, incluem-se, conforme ficou claro até aqui, processos de modernização/industrialização da agricultura que afetaram as relações de trabalho e produção no campo brasileiro. Tal processo, especialmente a partir da década de 1950, culminou em uma concentração de terra e renda exacerbada, o que resultou na expulsão de milhares de trabalhadores rurais de suas terras. Desde então, não somente os grupos empresariais imbuíram-se de levar, a termo, o processo de concentração de terra e renda, mas também o Estado se aliou a esses grupos para implementar políticas de disponibilidades de recursos financeiros em proporções elevadas se comparado a outros períodos. De acordo com Guimarães (1982, p. 340),

“tudo leva à convicção de que, para fortalecer ainda mais o seu já tradicionalmente poderoso monopólio da propriedade territorial, o sistema latifundiário se tenha utilizado das maiores parcelas dos empréstimos, financiamentos e demais subsídios concedidos pelos governos, não para a melhoria de sua estrutura produtiva, mas prioritariamente para adquirir e incorporar novas extensões de terras”.

Torna-se evidente que a década de 1970 é um período crucial para determinados grupos empresariais ligados ao agronegócio, bem como para a elite agrária, uma vez que o Estado brasileiro adotou uma política de vendas de terras públicas, além da já mencionada oferta de créditos e financiamentos. O chamado “negócio da terra” passou a interessar banqueiros, empresários do setor urbano, grupos de classe média em ascensão, entre outros. Moacir Palmeira (1994, p. 50-51) ressalta que,

[...] todo esse processo se fez a partir e através do Estado. Esse é um fenômeno singular ocorrido nos anos 70, e que trouxe várias implicações: de alguma maneira, o mercado de terras passou a atravessar a máquina do Estado. Mais do que um Estado mediador de interesses, o Estado tornou-se também parte nessa questão. Os grandes negócios de terra passaram a ser feitos por dentro do Incra, da Sudam, da Sudene etc., isto é, por dentro de uma série de órgãos que tratavam da questão agrária.

O autor pontua que as chamadas “licitações de terras públicas”, do período mencionado, promoveram, fundamentalmente, a transferência de terras a particulares, cujo

objetivo expresso visava ao favorecimento dos grandes proprietários e grupos empresariais atrelados ao agronegócio. A participação de grupos econômicos, oriundos do capital agrário-exportador, nas licitações de terras públicas, demonstra não somente uma política de favorecimento por parte desses ante ao Estado, mas também e, principalmente, o poder e a influência que possuíam.

De acordo com Martins (1985, p. 38), o número médio dos grandes estabelecimentos agropecuários do país, durante a década de 1970, aumentou exponencialmente, cerca de 28%. Significa que, “em média, cada grande estabelecimento agrícola do país tinha, em 1975, uma área adicional correspondente a 87 pequenos estabelecimentos agrícolas”. Isso denota uma expressiva política de concentração de terra vinda de privilégios concedidos a certos grupos de interesses prioritariamente ligados ao agronegócio. Como define o autor, o que existiu, nesse contexto de concentração de terras, foi uma política de expropriação e de expulsão dos trabalhadores rurais, cujo objetivo visava ao “açambarcamento do maior contingente de terras possíveis”.

A concentração de terras, a datar da década de 1970, representou um modelo de política caracterizado pela modernização da agricultura em que a perspectiva de inserção do capital, no campo, se concretizou por meio da exploração de terras públicas de fronteira, ou seja, aquelas ainda não exploradas e/ou ocupadas. Maria Paulilo (1994, p. 198) ressalta que, em 1987, o Brasil alcançou uma área de 612 milhões de hectares, dos quais 420 milhões estariam sob a tutela dos grandes proprietários. Desde 1972, o total da área ocupada pela grande propriedade representava 4%, as médias 9% e as pequenas 87%. Por mais expressivo que possa parecer o número de pequenas propriedades, elas ocupavam apenas 20% da área total ocupada, sendo que as médias ocupavam 18% e as grandes propriedades 62%. Quer dizer que havia muita terra nas mãos de poucos proprietários, processo característico da concentração fundiária.

Conforme ficou claro, a década de 1970 caracteriza-se como um processo de intensificação da concentração de terras mediante uma política de favorecimento a determinados grupos. Consequentemente, houve uma exponencial expulsão de trabalhadores do campo que tiveram de submeter-se ao trabalho assalariado, distante do principal meio de produção a que, outrora, tinham acesso, a terra. Aos trabalhadores do campo expulsos de suas terras, restou lutar contra o processo de expropriação e violência empregados por parte das elites agrárias e grupos empresariais ligados ao setor, bem como pressionar o Estado a tomar iniciativas que pudessem atender as reivindicações por acesso ao campo. Ao longo desse processo, a intensificação da politização da questão agrária, especialmente a partir das ações do Partido Comunista Brasileiro, os sindicatos, as Ligas Camponesas, da Comissão Pastoral da Terra, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, entre outros, foi um importante condutor das pressões exercidas por parte dos trabalhadores do campo diante do Estado por políticas de acesso e luta pela terra.

Como resultado desse contexto, os assentamentos rurais emergem como políticas públicas do Estado advindas de pressões exercidas pela classe trabalhadora que requeria empenho das autoridades públicas quanto à reforma agrária, assim como em uma conjuntura de crise econômica que afetou o agronegócio brasileiro, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990. Ferreira (1994, p. 37-38) salienta que as décadas de 1980 e 1990 foram marcos na política de criação de assentamentos rurais no Brasil, especialmente por alguns motivos, dentre os quais está o desenvolvimento de um projeto de reforma agrária que ocupou o cenário político durante o processo de redemocratização, em que muitos trabalhadores rurais e urbanos se mobilizaram perante o Estado para iniciar a política de redistribuição de terras. Outro fator de importância fundamental foi o contexto de crise econômica a contar de 1990,

durante o qual a recessão atingiu patamares altíssimos e o desemprego aumentou exponencialmente, contribuindo, dessa forma, para o endividamento de proprietários rurais. A contração de dívidas por parte desses proprietários fez com que houvesse um crescente número de “desapropriações consentidas”, pelas quais,

“[...] o proprietário procura o INCRA e se oferece para ser desapropriado. Claro que para este proprietário o negócio proposto deve ser vantajoso, sobretudo por conta de riscos que não lhe interessam mais enfrentar, desde a presença de “invasores” até a falta de condições para tornar sua terra produtiva (estaria se antecipando a uma determinação legal que acredita estar próxima) (FERREIRA, 1994, p. 37-38).”.

Conforme Oliveira (2007), o que justifica, em grande parte, a criação de projetos de assentamentos no Brasil, a partir de 1980-1990, são: a) pressão dos movimentos sociais (especialmente o MST) para o governo agilizar a política de reforma agrária; b) contexto de crise econômica (índices altos de inflação) que afetou, especialmente, o agronegócio e c) securitização⁶ das dívidas dos ruralistas e a criação do ITR progressista⁷. Os precedentes abertos para a reforma agrária, com base na política de implantação de assentamentos rurais no mencionado período, determinaram-se por meio da disponibilização de terras oriundas de vendas para pagamento de dívidas contraídas pela classe dos proprietários rurais endividados com os bancos. Desse modo, o proprietário percebia ser vantajoso vender sua terra ao Estado para promover a política de assentamentos a perdê-la para o banco.

Irineu de França e Sousa e Silva (2012) afirmam que o período em que a política de criação de assentamentos rurais se desenvolveu em números consideráveis, ao menos na quantidade de assentamentos criados, foi na década de 1990, mais especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) em virtude de algumas razões motivadoras, dentre as quais estão a crise econômica que afetou o agronegócio (o que possibilitou maior disponibilidade de terras, uma vez que grandes proprietários não conseguiam quitar suas dívidas e, logo, preferiam concedê-las ao Estado mediante Títulos da Dívida Agrária⁸) e o aumento das ocupações de terra, principalmente pela atuação do MST. Todavia, os autores chamam a atenção para o fato de que a reforma agrária, do governo FHC, estava centrada numa política de mercado, assente, sobretudo, na lógica capitalista de implementação de um *Novo Rural*, caracterizado pelo avanço da modernização tecnológica no campo. Conforme o exposto,

embora FHC tenha propagandeado que realizou a maior reforma agrária da história do Brasil, na realidade sua política de reforma agrária produziu pelo menos dois resultados lamentáveis: o represamento com o crescimento do número de famílias acampadas, que em 2003, chegou a cento e vinte mil

⁶ Segundo o autor, trata-se de prática financeira que transforma dívidas e títulos de crédito em títulos que podem ser vendidos a investidores. Significa que proprietários de terra poderiam vender suas terras a um preço abaixo do mercado para quitar dívidas contraídas.

⁷ Trata-se do Imposto Territorial Rural. Carlos Longo (1982, p. 6) afirma que “o ITR [é] progressivo, porém, é um imposto seletivo sobre a propriedade, na medida em que incide somente sobre terras não exploradas”. Cf. LONGO, Carlos A. **ITR progressivo, uso da terra e finança municipal**. Revista Brasileira de Economia., Rio de Janeiro, 36 (2): 197-208, abr./jun. 1982. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/283/6513>. Acesso em: 20/12/2017.

⁸ Títulos da Dívida Agrária (TDAs) são papéis com os quais o governo indeniza os proprietários das terras desapropriadas. O mesmo valor que o governo paga ao proprietário pela desapropriação depois é cobrado das famílias que adquiriram a terra.

famílias, e a precarização dos assentamentos implantados, que foram implantados como projetos incompletos, que além de não terem infraestrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento (IRINEU DE FRANÇA; SOUSA & SILVA, 2012, p. 7-8).

O expressivo número de assentamentos criados, no governo FHC, não representou, como ele afirmava contundentemente, uma política de reforma agrária plena, pois os assentamentos criados em quantidade não apresentavam, na grande maioria dos casos, qualidade estrutural nem condições de acesso a crédito e financiamentos para a produção agrícola. Em grande medida, assistiu-se a uma precarização dos assentamentos criados no governo FHC, o que contribuiu para diluir a política agrícola para assentados da reforma agrária no projeto neoliberal do Estado. Não se trata apenas de criar assentamentos, mas de, ao mesmo tempo, possibilitar sua manutenção, tanto do ponto de vista da produção quanto da reprodução social de seus sujeitos. Um assentamento rural deve ser pensado em seu processo organizativo em que as subjetividades estão presentes, ou seja,

“para que um assentamento se constitua, deve ser estruturado a partir de um processo organizativo que tanto leve em conta a dimensão econômica e as estratégias de sobrevivência das famílias quanto a dimensão econômica e da participação política e comunitária” (SCOPINHO, 2012, p. 97-98).

Segundo Medeiros e Leite (2009, p. 11), os assentamentos, criados exponencialmente no governo FHC, são, via de regra,

“[...] marcados pela ausência de um planejamento prévio de localização e de mecanismos de apoio, dispersos espacialmente, em que muitos dos assentamentos enfrentaram e enfrentam situações bastante adversas no que se refere às condições de sua instalação, com evidentes reflexos sobre as condições de produção, formas de sociabilidade e estabilidade [...]”.

Apesar de todos os percalços e problemas no que se refere às condições estruturais, os autores reiteram que a política de assentamentos rurais, ao longo do governo citado, foi muito importante para o movimento de luta pela terra a partir de trabalhadores sem-terra, arrendatários, assalariados rurais e urbanos como marco na configuração do acesso ao campo.

Em 1991, realizou-se um estudo sobre a viabilidade socioeconômica dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. O estudo intitulado *Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária*⁹ foi articulado por intermédio de um convênio assinado entre o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), a FAO (órgão da Organização das Nações Unidas para a alimentação) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O mencionado estudo pretendia realizar um levantamento da situação socioeconômica dos beneficiários da reforma agrária como premissa de continuação da política de implantação de assentamentos no país. O objetivo da pesquisa também era o de obter um conhecimento mais sistematizado da evolução do processo de assentamento de trabalhadores e como a realidade do trabalho e da produção no interior desses assentamentos estava se processando.

⁹ Cf. ROMEIRO, Adhemar et al (Orgs.). **Reforma Agrária, produção, emprego e renda: o relatório da FAO em debate.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

Após finalizado o estudo, o relatório da FAO concluiu que os assentamentos de reforma agrária possibilitavam um aumento da renda por parte de seus integrantes (assentados) e, conseqüentemente, uma diminuição significativa na evasão desses assentamentos. A renda obtida nesses locais, de reforma agrária, seria em média de 3,7 salários mínimos mensais por família¹⁰. Esse dado indica que a renda nos assentamentos era “[...] superior à média de renda passível de ser obtida por qualquer categoria de trabalhadores rurais do campo”. (BERGAMASCO, 1996, p. 44). Evidencia-se que essas apropriações rurais,

“geraram rendas maiores para seus beneficiários do que aquelas geradas em atividades equivalentes em outras formas de exploração na mesma área. Ao contrário do que se propala, as desistências são proporcionalmente pouco numerosas e a concentração de renda que tende a haver está muito longe de ameaçar o perfil igualitário dos assentamentos” (PALMEIRA, 1994, p. 8).

O relatório da FAO trouxe importantes constatações sobre os assentamentos rurais no aspecto da renda. Apresentou resultados concretos sobre a realidade da reprodução social dos seus beneficiários (os assentados de reforma agrária) e evidenciou que os assentamentos enfrentam as vicissitudes impostas pela situação econômica do país, perpassam momentos de fortes crises políticas e institucionais, além dos percalços da burocracia estatal. Ademais, o estudo revelou um dado positivo até então usado contra a política de implantação de assentamentos rurais, a viabilidade socioeconômica. Significa que ficou comprovado que eles contribuíram e contribuem para a redução no combate à miséria no campo e para a geração de emprego e renda. Em suma, ao contrário daqueles que afirmam que “os assentamentos não deram certo, são ineficazes e se transformam em verdadeiras favelas rurais” (STÉDILE, 1997, p. 38), o relatório da FAO colocou uma pá de cal em seus argumentos.

O acesso à terra, via assentamentos rurais, constitui-se, portanto, em uma complexa relação de interesses divergentes que engendrou processos diversificados. Ora temos os grupos empresariais do agronegócio, a elite agrária e o Estado, ora os trabalhadores rurais sem-terra, posseiros, arrendatários, meeiros, além dos movimentos sociais, dos partidos políticos, dos sindicatos, das entidades e instituições de apoio à luta pela terra no conjunto dessas relações complexas e contraditórias de implantação dos assentamentos. Martins (2009, p. 9) assinala que o mais importante na política de reforma agrária, contida no projeto de assentamentos rurais, é a perspectiva de construção social da dignidade humana, na qual,

a fala subjetiva e a consciência social dos assentados só muito lentamente elaboram os êxitos da própria luta nos beneficiários do assentamento. Mesmo assim, marcados por outras tensões e por irracionalidades que vão sendo superadas em novos e amenos episódios de luta, os da defesa rotineira dos próprios interesses. Não mais os sobressaltos e temores da falta de horizontes e de certezas no processo de excludência. A reforma agrária transforma o excluído em cidadão, aquele que frui direitos e se integra na construção social de uma nova realidade social para os que estavam condenados ao limbo da excludência e da falta de perspectivas.

¹⁰O relatório enfatiza que a renda obtida varia conforme as regiões do país. “Enquanto na região Sul a renda mensal era de 5,62 salários mínimos por família, no Nordeste esse valor caía para 2,33 salários mínimos. Na região Sudeste era de 4,13; no Centro-Oeste, 4,18; e na região norte, 3,85. Esses dados evidenciam que a geração de renda nos assentamentos estaria acompanhando os desequilíbrios regionais que caracterizam a economia brasileira” (BERGAMASCO, 1996, p. 45).

A questão fundamental, que deve ser levada em conta, é que os assentamentos rurais não são políticas públicas provenientes simplesmente da condescendência do aparelho estatal para com o trabalhador sem-terra. Como já assinalado, as pressões oriundas dos movimentos sociais do campo, a politização da questão agrária – especialmente a partir da década de 1980 com o processo de redemocratização – e a organização política e intermediação de sindicatos, partidos, entidades, associações etc., exigiram do Estado pragmatismo quanto a uma ação mais contundente em relação à reforma agrária.

Nesse ínterim, os assentamentos rurais impactaram, conforme pontua Leite et al (2004), no contexto da ruralidade brasileira. O autor assinala que a política dos assentamentos rurais no Brasil representa um avanço considerável do processo de luta pela terra, cujas novas condições de vida dos assentados precisam ser construídas. Mesmo como política pública do Estado que visa, ainda que muito lentamente, promover o acesso à terra a trabalhadores sem-terra, os assentamentos representam uma conquista histórica frente ao modelo econômico excludente e uma conjuntura territorial concentracionista. Por mais que as discussões sejam controversas, não há que se negar a importância para a qualidade de vida, trabalho e renda de milhares de trabalhadores do campo beneficiários da política de assentamentos rurais no Brasil.

Considerações finais

A modernização da agricultura no Brasil operou-se mediante uma gama de fatores intrinsecamente relacionados ao modelo econômico desenvolvimentista assumido pelo Estado, conforme registra Wenceslau Gonçalves Neto (1997). De acordo com o autor, o modelo desenvolvimentista, adotado pelo Estado brasileiro, centrou-se nas diretrizes da burguesia que direcionou seus esforços econômicos ao setor urbano-industrial, muito particularmente a partir das décadas de 1930 e 1940. No que tange à agricultura, seria preciso uma forte investida do capital urbano-industrial para promover mudanças na dinâmica da produção agrícola no intuito de retirá-la do “atraso” em que se encontrava. Assim, a burguesia industrial aliou-se aos setores tradicionais da agricultura para fomentar o processo de alterações estruturais imputados pelo capital urbano-industrial no meio rural brasileiro.

A partir de 1950, as alianças, entre burguesia e latifundiários, deram novos rumos à agricultura brasileira com a confirmação do processo histórico de investida do capital no campo, iniciado algumas décadas antes. No que se convencionou chamar de *modernização conservadora*, encontram-se bem definidos os interesses políticos e econômicos de determinados grupos e classes que moldaram as estruturas da agricultura brasileira ao projeto de modernização. Não se pode negligenciar a participação decisiva do Estado nesse processo. Por meio de diversas formas de atuar, consoante aos interesses do capital, o Estado brasileiro interviu diretamente no território e na agricultura de maneira a levar, adiante, a política de modernizar e desenvolver-se do ponto de vista econômico.

Todavia, a modernização da agricultura, que se pode denominar de conservadora, já que não alterou a estrutura de poder no interior das relações sociais de produção no campo, culminou em uma expressiva concentração de terras, especialmente a iniciar da década de 1970. Frutos dessa concentração fundiária, incontáveis trabalhadores rurais, arrendatários, posseiros, meeiros e agregados foram expulsos de suas terras. A esses trabalhadores do campo, agora denominados de “sem-terra” por não possuírem a propriedade do principal meio de produção para sobreviverem, ou seja, a terra, restou organizar-se e lutar pela terra. Salienta-se a importante contribuição dos movimentos sociais, dos sindicatos, das entidades e

instituições que apoiaram os trabalhadores na busca por novas oportunidades de acesso à terra em diferentes formas e métodos de lutas e reivindicações.

No que tange à política de assentamentos rurais, essa foi sem dúvida uma conquista muito importante para diversos trabalhadores sem posse. Os assentamentos são, como se procurou abordar, uma realidade que nasce a partir da convergência e divergência de interesses diversos. É resultado das pressões dos trabalhadores, da estratégia do Estado para dirimir conflitos agrários em determinadas regiões ou mesmo formas de atuação de determinados grupos hegemônicos do capital para implementarem suas políticas econômicas. No Brasil, a política de assentamentos rurais recebeu fortes estímulos a partir da década de 1990, período que marca uma exponencial criação de projetos de assentamentos. Isso se explica pelo fato de que, nesse período, o setor do agronegócio enfrentou uma crise econômica que atingiu fortemente suas estruturas, contribuindo para uma maior disponibilidade de terras para projetos de reforma agrária via assentamentos.

Referências

BERGAMASCO, Sônia Maria; NORDER, Luís Cabello. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos).

FERREIRA, Brancolina. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do Governo Federal. In: MEDEIROS, Leonilde Sérvalo; ESTERCI, Neide et al (Orgs). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

FREITAS, Revalino Antônio de. A Modernização da Agricultura e o Trabalho nos Canaviais em Goiás. In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel; XAVIER, Glauber Lopes; LUZ, Janes Socorro da (Orgs.). **Cerrado: projetos políticos, atores sociais e dinâmicas do território**. Anápolis: Editora UEG, 2015.

GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Transformação Agrária. In: SACHS, Ignacy; WILHEM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo, Hucitec, 1997.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A Crise Agrária**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

IRINEU DE FRANÇA, Diego Pessoa; SOUSA & SILVA, Pablo Melquesedeque. **A política de reforma agrária nos governos FHC e LULA e seus rebatimentos na região do brejo**. Uberlândia, MG. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária - Territórios em disputa: os desafios da Geografia Agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro (ISSN: 1883-487x), p. 1-17, 2012. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1266_1.pdf>.

LEITE, Sérgio et al. **Impactos dos assentamentos rurais: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília:** Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD; São Paulo: Unesp, 2004.

LONGO, Carlos A. **ITR progressivo, uso da terra e finança municipal.** Revista Brasileira de Economia., Rio de Janeiro, 36 (2): 197-208, abr./jun. 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/283/6513>>.

IANNI, Octávio. **Origens Agrárias do Estado Brasileiro.** São Paulo: brasiliense, 2004.

JÚNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil.** 20ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

MACIEL, Dulce Portilho. Estado e Território na Hinterlândia Brasileira: as ações da Fundação Brasil Central (FBC) – 1943-1967. In: SILVA, Ademir Luiz da; OLIVEIRA, Eliézer Cardoso de; MELO, Marcelo de. **Territórios, cidades e cultura no cerrado.** Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2012.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil.** 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil.** 2º ed. Petrópolis: Vozes 1983.

_____. **Travessias:** a vivência da reforma agrária nos assentamentos. 2ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. **Movimento Camponês e Reforma Agrária.** In: Revista de Cultura e Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 31-39.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo; LEITE, Sérgio. **A formação dos assentamentos rurais no Brasil:** processos sociais e políticas públicas. 2ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MORAES, Antônio Carlos Robert. Estado e Territórios numa perspectiva Histórica (Capítulo 3). In: **Território e História no Brasil.** São Paulo: Hucietec, Annablume, 2002, p. 61-76.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária.** São Paulo: Labur Edições, 2007.

PALMEIRA, Moacir. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo; ESTERCI, Neide et al (Orgs). **Assentamentos rurais:** uma visão multidisciplinar. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

PAULILO, Maria Ignez. Os assentamentos de reforma agrária como objeto de estudo. In: ROMEIRO, Adhemar et al (Orgs). **Reforma agrária, produção, emprego e renda:** o relatório da FAO em Debate. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

SCOPINHO, Rosemeire A. **Processos organizativos de assentamentos rurais:** trabalho, condições de vida e subjetividades. São Paulo: Annablume, 2012.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001. Cap. III (A constituição do meio técnico-científico-informacional e a renovação da materialidade no território) e IV (A constituição do meio técnico-científico-informacional, a informação e o conhecimento).

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. 6ª. ed. São Paulo: brasiliense, 1983.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de. A Indústria dos Agrotóxicos e a Resistência Agroecológica no Cerrado Goiano. In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel; XAVIER, Glauber Lopes; LUZ, Janes Socorro da (Orgs.). **Cerrado: projetos políticos, atores sociais e dinâmicas do território**. Anápolis: Editora UEG, 2015.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**. 8ª ed. Coordenação de Wanderley Loconte. São Paulo: Atual, 1997.

VAINER, Carlos B.; ARAÚJO, Frederico Guilherme B. de. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

XAVIER, Glauber Lopes. Agronegócio, poder político e retórica de classe. In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel; XAVIER, Glauber Lopes; LUZ, Janes Socorro da (Orgs.). **Cerrado: projetos políticos, atores sociais e dinâmicas do território**. Anápolis: Editora UEG, 2015.

Artigo recebido em 31-01-2018
Artigo aceito para publicação em 08-01-2019