

Reforma Agrária e os Impactos Regionais dos Assentamentos Rurais no Desenvolvimento Socioeconómico o Caso Brasileiro

Pedro M. Staevie¹

RESUMO

O presente artigo apresenta um breve relato do debate acerca dos impactos no desenvolvimento local/regional obtidos a partir da criação de assentamentos rurais de reforma agrária no Brasil. Para tanto, utiliza-se como referência estudos dos mais importantes pesquisadores brasileiros acerca desta temática. Em suma, o cerne deste artigo reside na apresentação de debate acerca das relações entre o processo de implementação de projetos de assentamentos rurais e o processo de desenvolvimento económico local e regional, considerando-se para isso a atuação dos movimentos sociais, do Estado e da própria sociedade. Parte-se do pressuposto de que os assentamentos rurais apresentam-se como elementos dinamizadores das relações sociais locais que compõem uma importante referência na busca de novos modelos de desenvolvimento rural.

PALAVRAS-CHAVE: assentamentos rurais; desenvolvimento local/regional; reforma agrária.

1. Professor do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Roraima.

INTRODUÇÃO

Atualmente, a implementação de assentamentos rurais no Brasil possui um significado distinto daquele atribuído à luta pela reforma agrária em outros momentos da história do país, em particular nos anos 50 e 60 (Torres, 2000). Em decorrência do agravamento das consequências da modernização agrícola iniciada ao final da década de 1970 e o processo de redemocratização do país, a reforma agrária assumiu um contorno mais amplo do que nos anos 50 e 60. Neste período, o debate sobre a luta pela terra possuía um caráter estritamente econômico. Nos dias atuais a reforma agrária se insere no contexto da inclusão social, contemplando as questões relacionadas à distribuição de renda, a justiça social e, mais recentemente, a sustentabilidade ambiental.

A implementação de assentamentos rurais em áreas desapropriadas vem sendo posta em prática através da ação governamental como resposta à crescente pressão exercida pelos movimentos sociais de luta pela terra. Esse processo de implantação de assentamentos rurais toma corpo com mais ênfase a partir da década de 1980, com a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária-1 PNRA.

O Plano Nacional de Reforma Agrária baseou-se no Estatuto da Terra promulgado em 1964, em pleno regime militar. A questão central resgatada do Estatuto pelo PNRA foi a ideia de que a terra deveria ter uma função social, ou seja, a reforma agrária seria feita com o objetivo de atingir a justiça social e a utilização social da terra, indo de encontro à ideia de que cada proprietário poderia fazer da terra o que lhe fosse mais conveniente. Não obstante os tímidos resultados logrados com a execução do Plano, pode-se afirmar que atualmente um

expressivo número de famílias foi beneficiada por essa política no meio rural brasileiro. Entretanto, não pode-se concluir daí que o governo tenha uma política sistemática para a realização da reforma agrária, sendo este resultado das pressões exercidas pelos movimentos sociais dos trabalhadores sem terra, sendo o Movimento de Libertação dos Trabalhadores sem Terra (MLST) o de maior expressão na região do Triângulo Mineiro.

Dados apresentados por Torres (p. 3) exprimem a evolução desse processo de criação de assentamentos rurais no Estado de Minas Gerais durante as décadas de 80 e 90, referindo-se apenas aos assentamentos criados pelo INCRA. Em todo Estado de Minas Gerais foram implementados, entre 1986 e 1998, 132 projetos de assentamentos rurais, beneficiando algo em torno de 8186 famílias, perfazendo cerca de 349.477 hectares. Cabe destacar que cerca de 75% destes projetos de assentamento foram criados após 1996, evidenciando um maior poder de pressão por parte dos movimentos de luta pela terra.

Na região conhecida como o Triângulo Mineiro existem em 2002 cerca de 20 Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, ocupando uma área de 28.891 hectares, com 1061 famílias assentadas.

Os projetos de assentamento existentes no Triângulo Mineiro foram criados entre os anos de 1986 e 2000, sendo todas as áreas arrecadadas através do instrumento da desapropriação. A atuação do INCRA na década de 80 foi pontual, sendo criados somente dois projetos: PA Iturama no município de Limeira do Oeste (1986) e PA Cruz e Macaúbas no município de Santa Vitória (1988). Sua atuação tornou-se mais efetiva no último quinquênio, sendo a maior parte dos projetos (10) implantados nos anos de 1998/99. Essa intensificação da ação no Triângulo Mineiro está relacionada a uma maior organização dos

movimentos sociais na região, principalmente vinculada ao Movimento de Libertação dos Sem Terra - MLST.

No final dos anos 70 e início da década de 80 os conflitos resultantes da luta pela terra ganharam maior visibilidade, assegurada pelo cenário de abertura política, marcado pela presença no espaço público de diferentes categorias de trabalhadores e por uma crescente demanda e maiores questionamentos que apresentaram-se fundamentais para a verificação de perda de legitimidade dos governos militares. No que concerne os trabalhadores rurais, a década iniciou-se alçando ao primeiro plano a bandeira da reforma agrária. Ainda; que essa reivindicação tivesse sido uma constante do sindicalismo rural brasileiro nos anos 1970, foi somente com a realização do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais em 1979 que se reconheceu publicamente a necessidade de mobilizações e pressões que contemplassem expressivos contingentes de trabalhadores para que a reforma agrária pudesse se tornar uma possibilidade concreta. Neste mesmo ano as comemorações dos 15 anos do Estatuto da Terra foram marcadas em vários pontos do país por manifestações de trabalhadores rurais, sobretudo os ocupantes que viviam em áreas de litígio, que ocuparam as ruas exigindo o cumprimento dessa lei.

Nesta mesma época começaram a ocorrer ocupações e acampamentos de terra no sul do país, trazendo a tona novas formas, em relação àquela conjuntura, de ação política, desafiando a postura do regime militar e colocando em questão as práticas sindicais, passando a disputar a capacidade e legitimidade de representar determinado segmento de trabalhadores. As crescentes manifestações e a maior publicidade da luta pela reforma agrária levaram à criação, em 1982, do Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários, que,

não por acaso, foi entregue a um militar. O governo militar via a expansão e a intensidade dos conflitos por terra como uma questão de segurança nacional.

A legislação brasileira sempre colocou o Executivo Federal como a esfera governamental que deveria realizar as intervenções e políticas relacionadas às questões fundiárias. A possibilidade de desapropriação por interesse social, permitindo, desde a emenda constitucional número 10 de 1964, que as terras fossem pagas com títulos da dívida agrária, é prerrogativa da União. As poucas desapropriações realizadas na década de 1970 foram realizadas neste âmbito. Não obstante, à época já apareciam sinais de possibilidades de intervenções dos governos estaduais para a obtenção de terras destinadas à reforma agrária.

Nos anos 80 os governos estaduais passaram a intervir mais recorrentemente sobre a questão fundiária, *"através de algumas brechas, tais como a desapropriação por utilidade pública, para criação de fazendas experimentais, arrecadação de terras públicas estaduais, compra de terras"* (Leite; Medeiros, p. 10). O resultado imediato foi uma mudança institucional significativa dos executivos em diversas unidades da federação, com a criação de organismos direcionados à questão agrária, tais como Institutos de Terra, secretarias especiais e fundos de terra.

Em consonância com o dito no parágrafo anterior, pode-se constatar que historicamente o processo de implementação de assentamentos rurais vem se caracterizando pela centralização, nas esferas federal e estadual, tanto do processo e poder decisório quanto no que tange a realização dos programas e políticas voltados a tal questão. O poder desapropriatório por interesse social é um ato privativo da Presidência da República, assim como os mecanismos legais utilizados para a

desapropriação por utilidade pública estão sob responsabilidade dos governos das diferentes unidades da federação, isto é, dos governos estaduais. A própria trajetória do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado em 1970 sempre esteve ligada ao governo federal, demonstrando o nível de centralidade com que tem sido tratadas as questões fundiárias e a reforma agrária, bem como a implementação de assentamentos rurais no país. Questões vinculadas à viabilidade de assentamentos, como política de crédito, estrutura básica e assistência técnica também são centralizadas nas mãos dos poderes executivos federal e estadual. O executivo municipal desempenha um papel secundário, restringindo-se a responder às demandas pontuais como conservação de estradas, assistência na área de saúde e criação de escolas, geralmente em convênio com as esferas executivas federal e estadual.

Em decorrência desse elevado nível de centralização, *"os assentamentos estão se constituindo em verdadeiros territórios, do governo federal no interior dos municípios, uma vez que a maioria das demandas dos assentados é encaminhada diretamente ao INCRA"* (Torres, 2000, p.4). Devido ao aumento no número de assentamentos criados desde o final da década de 80, a estrutura desse órgão começa a apresentar-se insuficiente para atender a crescente demanda por terra. Um aspecto de fundamental importância relacionado à atual possibilidade de realização da reforma agrária no Brasil é a necessidade de se romper com empecilhos burocráticos, visando a construção de um novo arranjo institucional alternativo, diametralmente oposto à histórica centralização observada ao longo dos tempos no país quando se trata dessa questão.

Não obstante a grande centralidade da questão fundiária pelo governo federal, atualmente a necessidade de novos mecanismos de descentralização e participação tornam-se

imperiosos para a consecução de um projeto de reforma agrária que possa resultar em sucesso. A centralização da reforma agrária no governo federal tem trazido problemas de diferentes naturezas, incluindo a capacidade de uma única esfera governamental implementar toda uma política fundiária no território nacional, sendo assim de fundamental importância a participação tanto dos governos estaduais quanto dos executivos municipais numa nova institucionalidade direcionada à questão fundiária. Esta nova institucionalidade deve levar em consideração as raízes históricas de ocupação humana e de luta pela terra nas diferentes regiões do país. É imperiosa também a discriminação das singularidades económicas de cada região, além do reconhecimento físico-ambiental dos respectivos espaços naturais. Nesse sentido, um modelo de reforma agrária não pode ser hegemonicamente adotado em todas as regiões do Brasil.

O debate acerca da descentralização é uma questão cada vez mais presente quando se analisam estratégias de políticas públicas e também no que se refere à própria viabilidade de um projeto de desenvolvimento económico em que pese uma maior eficiência económica e social. Jacobi (1990) afirma que, na lógica da descentralização, coloca-se uma questão de sobrevivência económica: *"é um mecanismo adequado para o uso e redistribuição mais eficiente do escasso orçamento público"*. Porém, o próprio autor sinaliza a existência de um conjunto de ambiguidades que existe quando se trata desse tema, ressaltando que, sendo uma proposta política administrativa cerceada de arranjos ideológicos, poderá haver objetivos distintos e mesmo objetivos opostos.

Nesse sentido, no que se refere especificamente à reforma agrária, a descentralização tem sido apresentada como um mecanismo para se alcançar uma maior efetividade política do

processo, dividindo-se as responsabilidades entre as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) . Essa situação tem sido bastante debatida entre a sociedade civil e os estudiosos do assunto, em vista a construção de um processo descentralizado de implementação de assentamentos e desenvolvimento rural, fortalecido pela tendência à descentralização de várias políticas públicas em curso no Brasil. Começa-se a observar um movimento em direção à descentralização de competências do governo federal para os governos estaduais e municipais e à transferência de gerenciamento do governo para entidades da sociedade civil.

Entretanto, existem diversos argumentos contrários à descentralização da reforma agrária, como uma forte pressão dos latifundiários sobre o poder municipal. O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - IICA/IN CRA realizou recentemente (1998) um estudo onde foram analisados alguns exemplos da relação entre municípios e assentamentos rurais, sendo identificadas questões relevantes sobre a perspectiva da descentralização da reforma agrária pelos autores envolvidos no processo. À medida que esses atores são os prefeitos, secretários municipais e quaisquer pessoas ligadas à administração municipal, o grande temor é que as outras esferas governamentais tornem-se desobrigadas à participar do processo. Para os representantes dos assentamentos, os argumentos são de ordem política e referem-se à falta de prioridade e à resistência que prefeitos de determinadas regiões tem com relação à reforma agrária. Ademais, a falta de estrutura e de capacidade técnica e administrativa dos municípios para executar as ações prioritárias demandadas nos assentamentos é outro problema apresentado neste estudo.

Portanto, a relação existente entre os municípios e os assentamentos rurais neles existentes tem sido objeto de estudos de órgãos governamentais como o INCRA, universidades e, também, organizações que trabalham direta ou indiretamente com a questão da reforma agrária. Estes estudos têm focado com bastante importância dois aspectos principais, a saber: a possibilidade de descentralização e democratização desse processo, estendendo a participação do poder público municipal e da sociedade civil como um todo; e a questão da articulação desses projetos com os desenvolvimentos local e regional, sobretudo a sua integração ao mercado.

A compreensão do significado dos projetos de assentamentos rurais em sua dinâmica dos desenvolvimentos municipal e regional deve ser conduzida pela respectiva consideração dos diversos fatores que caracterizam a heterogeneidade desse processo. Assim sendo, a história de vida das famílias assentadas, suas trajetórias de luta pela terra, suas experiências anteriores, suas origens, se urbanas ou rurais, devem ser analisadas como variáveis fundamentais, assim como as propriedades físicas do local do assentamento, como disponibilidade de recursos hídricos, qualidade dos solos, localização, facilidade de acesso, infra-estrutura, são também de extrema importância para a compreensão da forma de organização produtiva dos assentamentos, quais sejam suas reivindicações e demandas, suas expectativas, enfim, como os assentados se articulam na formação desse novo espaço social.

Portanto, o cerne da análise apresentada neste artigo reside nas relações entre o processo de implementação de projetos de assentamentos rurais e a construção de novas identidades e de relações econômicas, políticas, culturais e sociais entre os diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento local e regional, considerando-se para isso a atuação dos movimentos

sociais, do Estado e da própria sociedade como componentes fundamentais na viabilização desses projetos de assentamento. Parte-se do pressuposto de que os assentamentos rurais apresentam-se como elementos dinamizadores das relações sociais locais que compõem uma importante referência na busca de novos modelos de desenvolvimento rural. Ademais, na análise da formação e viabilidade de assentamentos rurais é imperiosa a clareza dos objetivos a serem alcançados, dentro das diferentes concepções de reforma agrária. Aqui, parte-se do princípio de que a reforma agrária é uma política que possibilita arremeter a um processo de transformação social, relacionando-se, dessa forma, não só com o aspecto económico, mas também com os aspectos político, cultural e social dos beneficiários e da região envolvida.

Variáveis como a trajetória de luta dos trabalhadores sem-terra, a estratégia utilizada na luta pela terra, as experiências de vida dos trabalhadores e a importância dos mediadores envolvidos em todo o processo, assim como as características físicas de cada assentamento, constituíram-se em subsídios cruciais para a compreensão dos resultados da política governamental de implementação de assentamentos rurais no Brasil. Nesse sentido, autores como Bavaresco (2001), Leite (2000), Novaes (1994), Paula (1999) e Valadão (1999), dentre outros, fornecem a base teórica para a análise da importância dos mediadores para a constituição da luta pela terra, bem como para a formação da identidade cultural e social desses trabalhadores assentados e sua interação com a sociedade local e com o próprio meio ambiente.

Um outro aspecto que vem sendo bastante estudado e debatido no que se refere aos assentamentos rurais, assim como ao conjunto do debate sócio-econômico, diz respeito à sustentabilidade ambiental dos projetos. O pesquisador da FAO «

Paolo Groppo, um grande especialista na área, participou de importante seminário realizado em Brasília no ano de 2000 sobre "Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável", promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, apresentando suas ideias e propostas em uma palestra que versava sobre "Novos Instrumentos para a Reforma Agrária: uma visão internacional". O autor coloca a agricultura familiar como centro do que chama de terceira geração de reforma agrária, que contempla a questão da inclusão dos excluídos e a sustentabilidade ambiental. Para tanto, os atores locais são o ponto de partida, com seus conhecimentos da realidade histórica, técnica e econômica ecológica do meio em que operam. Esta nova fase da reforma agrária caracteriza-se por tentar *"promover a cidadania dando terra aos que não a possuem, em um marco de sustentabilidade ecológica e viabilidade econômica que passa a constituir o eixo diretor"* (Groppo, 2000, p. 190).

A ATUALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

A concentração fundiária no Brasil é um aspecto histórico na formação de nossa sociedade. Desde os primórdios da colonização essa distribuição mostrou-se desigual. Inicialmente, foram as capitanias hereditárias, e posteriormente, seguiram-se as sesmarias. Nas palavras de Oliveira (2002, p. 55), *"As sesmarias estão na origem da grande maioria dos latifúndios do país, fruto da herança colonial"*.

Entretanto, é apenas ao final da década de 50 do século passado que a concentração fundiária e a reforma agrária começam a ser debatidas com mais intensidade, onde diversas propostas de reforma eram apresentadas por diferentes forças sociais, como os movimentos sociais rurais e a Igreja Católica. Até 1964, de maneira diferenciada nas diversas regiões do país,

os principais mediadores da luta pela terra no Brasil eram o Partido Comunista, as Ligas Camponesas e a Igreja Católica, transformando esta luta no principal mote do movimento camponês.

Com a posse de João Goulart na Presidência da República, no início da década de 60, a reforma agrária passa a ser uma das principais bandeiras das chamadas reformas de base, sendo apontada também como um dos motivos que levaram à movimentação dos militares, movimentação essa que acabou culminando com o golpe de 1964. A Sociedade Rural Brasileira, entidade tradicional de defesa dos interesses dos grandes latifundiários rurais, garantiu um grande apoio ao golpe militar quando da organização da Marcha da Família com Deus e pela Liberdade, iniciada em São Paulo, mas que logo se espalhou por todo o país. De cunho conservador, este ato denunciava a investida comunista, a desordem e a reforma agrária, cobrando o retorno da ordem judicialmente instituída, tornando-se, portanto, importante referência para o afastamento do presidente João Goulart e do golpe militar desencadeado no dia 31 de março de 1964.

Com a tomada do poder pelos militares, a ação do Estado dá-se de forma autoritária, criando condições institucionais e económicas para possibilitarem a articulação das relações de produção na agricultura com a expansão dos chamados complexos agroindustriais. Com base no Estatuto da Terra, Lei no 4504, promulgada em 30 de novembro de 1964, o Estado inicia um processo de colonização e modernização do campo, 1 alternativo à reforma agrária. O Estatuto da Terra, que era o mecanismo proposto pelo governo militar para regulamentar o processo de reforma agrária, era entendido como um instrumento de modernização capitalista no campo e não como um mecanismo de transformação social. Assim sendo, a estratégia

de desenvolvimento adotada pelo governo militar reprimia os movimentos de luta pela terra, existentes no Sul e Norte do país. Ademais, criava mecanismos que possibilitavam a transformação dos latifúndios em grandes empresas capitalistas rurais, amparadas por vultosos volumes de recursos creditícios e fiscais, distribuídos pelo novo Sistema Nacional de Crédito Rural (SCNR), criado através da Lei 4829/65. Esses subsídios, além de aprofundarem a pobreza do pequeno proprietário rural e do camponês assalariado, contribuiu ainda para um alargamento das diferenças regionais, haja visto terem sido estes créditos fundamentalmente direcionados às regiões Sul e Sudeste do país, já mais desenvolvidas. Dados apresentados por Neto (1997, p. 174) mostram uma grande concentração dos recursos do crédito rural nas mãos de um pequeno número de produtores, o que demonstra o caráter discriminatório do processo de modernização da agricultura brasileira.

Percebe-se também um diferencial regional na distribuição dos recursos. As regiões Norte e Nordeste foram notadamente discriminadas na alocação destes recursos, recursos estes destinados substancialmente às regiões Sul e Sudeste do país.

Não obstante a repressão política e as ações modernizantes dos governos militares, a luta pela terra com o intuito de realização de uma reforma agrária não cessou, muito pelo contrário. Os efeitos da modernização agrícola, representada pelo pacote tecnológico da chamada "Revolução Verde" e a crescente concentração fundiária, juntamente com o crescimento do trabalho sazonal, recolocaram o debate sobre a reforma agrária na pauta política nos anos 1980. A progressiva mobilização dos trabalhadores e o esgotamento do regime militar revigoraram a luta pela reforma agrária e a colocaram novamente como uma questão crucial para uma verdadeira redemocratização do país.

Com o fim do regime militar, em meados da década de 80, inicia-se o processo de redemocratização do país. Todavia, somente após quatro anos da derrocada do regime militar é que o povo brasileiro volta às urnas para escolher o novo Presidente da República. Entretanto, como dito anteriormente, já no início dos anos 80 o debate acerca da reforma agrária toma maiores proporções, devido sobretudo à pressão dos movimentos sociais de luta pela terra.

Atualmente, o debate sobre o papel da reforma agrária na sociedade brasileira é mais amplo, contemplando questões relacionadas com a fome, a cidadania, a participação política e a sustentabilidade ambiental. Entretanto, não significa dizer que os projetos de assentamentos rurais vêm sendo implementados sem empecilhos das mais diversas ordens, sobretudo políticas. Os obstáculos políticos ainda se apresentam tanto no que diz respeito à conquista da terra quanto no processo de viabilização produtiva e no acesso a serviços essenciais como assistência técnica, serviços de saúde e educação. Pode-se dizer que *há* hoje em dia, apenas uma atuação pontual dos governos na tentativa de solucionar conflitos, sobretudo a partir das ocupações organizadas pelos movimentos sociais rurais. Portanto, não se pode afirmar que o Estado possua uma política efetiva de reforma agrária.

ASPECTOS POLÍTICOS, SOCIAIS E ECONÓMICOS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

A implementação de assentamentos rurais deve ser tomada como um processo que reflete em mudanças em nível local e regional de desenvolvimento económico, político e social nas diferentes regiões do país. Nessa direção, Zamberlan (1994)¹

aponta para a necessidade de que o processo de elaboração de projetos e programas de investimento nos assentamentos rurais seja contextualizado numa expectativa de desenvolvimento regional. Entretanto, a dimensão regional não se restringe apenas aos seus determinantes físicos (como os recortes feitos pelo IBGE, por exemplo), mas contempla uma gama de variáveis tidas como relevantes e que, uma vez destacadas, configuram redes de relações que têm uma determinada delimitação, fugindo da caracterização baseada somente em suas condicionantes físicas. Pode ser vista como *"uma construção social a partir dos enfrentamentos históricos entre diferentes atores sociais e diferentes projetos"*(Alentejano, 1997).

Nesse sentido, falar em "impactos regionais dos assentamentos rurais" implica perceberas diferentes dimensões das relações económicas, políticas, sociais, ambientais e também culturais, que se desenvolvem como um processo. Essas relações se desenvolvem em um espaço e tempo marcados e delimitados pela própria criação dos assentamentos, onde a experiência de vida dos assentados anterior ao assentamento é fator determinante no desenrolar dessas relações. Assume-se, dessa maneira, que existem processos múltiplos a serem considerados que antecedem o assentamento, além dos processos que são concomitantes a ele e também o sucedem. Estas relações podem influenciar e serem influenciadas pelo município onde se encontra o assentamento, assim como um conjunto de municípios ou parte deles. Dessa forma, Zamberlan E Florão (1991), em estudo realizado sobre impactos gerados a partir da criação de assentamentos rurais na região de CruzAlta, no Estado do Rio Grande do Sul, apresentam avanços económicos e sociais para os municípios e região onde estes assentamentos ocorrem. Conforme os autores, os efeitos económicos poderiam ser alcançados também por outro tipo de empreendimento agrícola, como grandes propriedades.

Entretanto, esses avanços não podem ser analisados somente sob o prisma econômico-produtivista, visto que os assentamentos propiciam a possibilidade de desconcentração de riqueza e poder. Assim sendo, uma análise que considere apenas o aspecto de desempenho econômico do assentamento pode levar a uma ocultação de seus verdadeiros impactos, se comparado apenas com a eficiência econômica da empresa rural. Assim, ao se analisar o significado da criação de assentamentos rurais, é fundamental que se busque também os impactos sociais, políticos e culturais no município.

Na linha de pensamento de Leite (2000), deve-se, para a abordagem que aqui se propõe, resgatar diferentes momentos da trajetória dos assentamentos. Inicialmente, torna-se imperioso o conhecimento histórico da região onde os mesmos se localizam e dos conflitos que lhes deram origem. Durante esse processo, surgem lideranças, constituem-se alianças e oposições, produzem-se identidades. Ocorrem aí alterações nas relações políticas e sociais que podem constituir-se em fator determinante ex-post a criação do assentamento. No que tange à localização do assentamento, torna-se fundamental verificar as condições de ocupação, produção, organização produtiva, relações pré-existentes, etc. Para Garcia Jr., *"são as trajetórias sociais dos assentados que precisam ser objetivadas: não mais teríamos indivíduos genéricos como beneficiários, mas indivíduos com uma história e uma situação social anterior precisas"* (1994, p. 96).

Um segundo momento é considerar a ação do Estado, que intervém no conflito, com regularização ou desapropriação das terras, delimitação de terras, outorga de títulos de propriedade,¹ linhas de crédito, etc; além da atuação dos órgãos diretamente ligados a ele que devem prover infra-estrutura básica (estradas, luz elétrica, etc), serviços primordiais como saúde e educação e

assistência técnica. Essa intervenção pública resulta numa reordenação das relações no plano local.

Assentar significa reconhecer uma situação de conflito, determinados agentes sociais, demandas, muitas das quais até então ignoradas, e, possivelmente, permitir sua transformação em direitos, o que implica trazer uma mediação legal para o conflito. Daí deriva uma das primeiras dimensões do que se poderia chamar "impacto" dos assentamentos: trazer determinados segmentos para a experiência com o mundo dos direitos, na medida em que o assentamento em si mesmo implica o reconhecimento do direito a um pedaço de terra (o que é diferente do reconhecimento do direito à terra em geral). A trajetória dos assentados, suas alianças, possibilidades de coesão e de constituição de espaços de poder, as relações que estabelecem entre si, com o Estado, com as forças políticas locais são definidoras das possibilidades de consolidação desse direito e/ou de seu desdobramento em outros direitos. Já dados ou novos). Desse ponto de vista, o assentamento representa uma ruptura com uma situação anterior e aparece, ele mesmo, como resultado de relações de poder." (Leite, 2000, p.44).

Finalmente, um terceiro momento é o da instalação e reprodução. Após a chegada à terra, a delimitação e distribuição dos lotes e o início da produção, novas questões se apresentam: a necessidade de disputar os créditos destinados pelo governo (o que muitas vezes acontece); a imposição de formas associativas de produção e as novas relações que ela cria entre os assentados; a busca de mercados e formas para o escoamento da produção; a obtenção de insumos; demandas relacionadas a serviços de saúde e educação; necessidade de assistência técnica, etc. Isso tudo gera novas relações sociais internas e exteriores aos assentamentos, constituindo espaço de formação de demandas e de novas mediações. Assim sendo, constroem-se novos parâmetros para uma vida em conjunto. Nesse processo que se delimita a "região do assentamento". Portanto, o desempenho sócio-económico de um assentamento e seu

desdobramento no desenvolvimento local/regional deve levar em conta não só métodos económicos, mas também aspectos como a trajetória de vida dos assentados e a forma de intervenção do poder público na definição dos projetos.

IMPACTOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS DA REFORMAAGRÁRIA.

Os chamados "impactos dos assentamentos" referem-se às mudanças que ocorrem nas relações do assentamento com o seu entorno, constituindo-se no que se chama "região do assentamento". Nesse sentido, o município e o seu respectivo poder público ganha importância, impondo a necessidade de considerar as mudanças no seu papel. A criação de assentamento (s) no município gera novas demandas e 1 necessidades, portanto, torna-se fundamental entender até que ponto eles se tornam objeto de políticas públicas locais.

O assentamento pode, portanto, ser visto como o ponto de partida, ou seja, a situação na qual o produtor beneficiado busca implantar novas técnicas produtivas, praticar uma nova sociabilidade interna aos núcleos de reforma agrária e inserir-se em processos de disputas políticas visando sua reprodução (sobretudo na sua relação com o Estado), podendo encorajar geração de efeitos multiplicadores no meio económico, político e social no qual se contextualiza. Entretanto, o assentamento também pode ser tratado como "ponto de chegada", isto é, como uma, entre outras, possibilidades de mobilidade e integração social, almejadas pelos mais diversos movimentos sociais rurais. Assim sendo, os impactos daí oriundos também apresentam-se de suma importância, haja vista a possibilidade de transformação de um amplo setor de excluídos em sujeitos políticos atuantes.

Nesse sentido Leite (2000) apresenta, com bastante propriedade, as seguintes dimensões para a análise destes impactos dos assentamentos na dinâmica local e regional: a) poder local, participação política e políticas públicas; b) organização e integração social; c) organização produtiva; d) dimensão ambiental/territorial; e) organização do território; f) aspectos demográficos e; g) condições materiais de vida.

No que tange o primeiro ponto, a criação de assentamento (s) em determinado município acarreta a introdução de novos elementos e agentes que ocasionam alterações nas relações de poder. Assim sendo, ocorrem alterações nas relações locais, no caso de desapropriações, visto que ela envolve graus diferenciados de negociação com o proprietário. Diversas agências públicas voltadas à implementação e viabilidade dos assentamentos, tais como INCRA, EMATER, etc, passam também a atuar na região, acabando por criar novas relações sociais inerentes ao processo. Questões relacionadas à quem deve ser beneficiado, muitas vezes por conta da reivindicação de prefeitos que querem o assentamento de sem-terras de seu município também geram novas situações e agentes relacionados ao conflito, alterando as relações pré-existentes. Além disso, a criação de assentamentos gera novas demandas, relacionadas à saúde, educação, transporte, apoio à produção, etc, que muitas vezes se somam e, às vezes, disputam com as de outras comunidades locais que não recebem uma atenção especial de políticas públicas.

Concernente a organização social e produtiva, pode-se dizer que a implementação de assentamentos rurais provoca um rearranjo produtivo nas localidades em que se instalam. A diversificação da produção, a adoção de atividades mais lucrativas (agrícolas e não agrícolas), mudanças na tecnologia produtiva, aumentos de produtividade, refletem-se na renda dos

assentados afetando o comércio local, a movimentação bancária, a geração de impostos, etc. Dessa forma, o assentamento apresenta um forte potencial dinamizador da economia local e regional. Bergamasco e Noder (1999) em estudo relacionado aos impactos gerados por assentamentos rurais no Estado de São Paulo apontam para transformações na estrutura agrária local, na distribuição sócio-ocupacional da população rural e na organização política do municípios em que foram implementados, ratificando o potencial de geração de impactos gerados pela criação de assentamentos. Já Navarro, Moraes e Menezes (1999, p. 56) apontam que *"Alguns exemplos de dinamismo económico e comercial indicam, claramente, o porte de algumas destas iniciativas e a presença, como sujeitos sociais organizados, dos agricultores assentados na vida social e política de muitas regiões agrárias brasileiras"*.

A literatura acerca desse tema indica ainda um efeito multiplicador, haja visto que muitos agricultores circunscritos à 1 assentamentos rurais passam a utilizar práticas produtivas consideradas favoráveis à uma melhoria do processo produtivo e à 1 à elevação da renda, já experimentadas com sucesso nos assentamento.

Já a dimensão ambiental/territorial precisa ser tratada sob 1 uma ótica política, económica e social. Entretanto, ao se tratar dos impactos ambientais em assentamentos torna-se imperioso referir-se à própria trajetória das políticas públicas que lhes dão origem. O primeiro ponto a ser destacado é a escolha das áreas destinadas aos assentamentos. Muitas vezes o local destinado encontra-se em estado avançado de degradação ambiental, 1 caracterizando-se por terras inapropriadas para ol desenvolvimento da agricultura. Ademais, a necessidade quase 1 que imediata de auferição de ganhos por parte dos assentados! resulta em um maior desgaste do solo, tornando a cultural

insustentável a médio e longo prazo, limitando as possibilidades de produção.

Deve-se considerar ainda, na análise de impactos ambientais em assentamentos rurais, a sua dimensão temporal, incorporando as formas de uso do solo anteriores ao assentamento. Conhecer o histórico do uso do solo na área do assentamento é um subsídio importante na busca de um novo processo produtivo ecologicamente sustentável e economicamente viável que busque também a recuperação, ainda que parcial, dos recursos naturais.

Cabe destacar, porém, que mesmo que muitas experiências apresentem um redirecionamento do processo produtivo no sentido de uma produção ecologicamente sustentável não degradante, ainda o modelo agrícola da revolução verde influencia grande parte dos assentamentos, que na busca de produtividade a qualquer custo adotam esse tipo de prática produtiva. Entretanto, as experiências produtivas sustentáveis começam a servir de exemplo para a adoção de um novo modelo agrícola ecologicamente correto. Somente com práticas sustentáveis poderá haver uma continuidade de produção num horizonte temporal ininterrupto.

No que se refere à organização territorial, o assentamento tende a representar uma nova dinâmica ocupacional, uma vez que traz novas formas de ocupação do espaço. Esta nova forma de organização interna dos assentamentos pode implicar ainda em mudanças territoriais de caráter político-administrativo, como o desmembramento de municípios (como no caso do município de Hulha Negra no RS) e criação de distritos.

Já as alterações demográficas oriundas da criação de assentamentos em determinada região tornam-se mais visíveis

quando envolvem sujeitos vindos de outras regiões ou quando ocorre um deslocamento de populações urbanas para áreas rurais, resultando em um aumento populacional ou mudança na relação população rural/população urbana. Essas situações também podem resultarem significativas mudanças no perfil dos assentados, tanto no que tange sua dimensão etária quanto a relacionada ao sexo dos beneficiários.

Nesse sentido, o aumento de determinado "tipo" de beneficiário podem acabar resultando em aumento ou geração de demanda de determinados serviços. A termo de exemplo, um aumento no número de mulheres assentadas pode, no futuro, 1 refletir em uma maior demanda por serviços de saúde relacionados a questões de maternidade, com acompanhamento pré-natal.

Em termos mais amplos, o aumento populacional do município decorrente de assentamentos pode gerar uma elevação no mercado de trabalho e consumo, gerando efeitos I sobre o comércio local, aumento da arrecadação de impostos, j etc. Tende, ainda, a proporcionar um aumento na demanda por j serviços sociais e de infra-estrutura, tais como postos de saúde, condições de transporte para o escoamento da produção e outras I tantas geradas por esse rearranjo demográfico. Dessa forma, I essas novas demandas colocam o assentamento em relação direta com as autoridades públicas das diversas esferas governamentais.

Finalmente no que tange ao assentamento propriamente dito, dimensionar a renda e a qualidade de vida no assentamento torna-se imperiosa no sentido de verificar as mudanças trazidas pelo assentamento aos beneficiados, ou seja, para os próprios assentados. Implica em verificar, comparativamente, as condições pré e pós assentamento, no que se refere à renda,

acesso à saúde, qualidade alimentar, escolas, acesso a bens de consumo, lazer, etc.

No caso da população indiretamente envolvida, isto é, próxima à região dos assentamentos, trata-se de considerar diversas situações, como a que se refere aos familiares dos assentados, além dos agentes envolvidos nas novas relações sociais oriundas da implementação do assentamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou apresentar, de forma um tanto quanto sucinta, a trajetória do debate acerca da necessidade da reforma agrária no Brasil e as nuances atuais que se incorporam nesse debate, tais como inclusão social e sustentabilidade ambiental, assim como as características históricas da adoção (ou não) de um modelo de reforma agrária no país e dos agentes envolvidos no processo. A partir dos anos 1980, a discussão sobre o tema começa a tomar corpo, devido sobretudo ao levante apresentado pelos movimentos sociais rurais e pela derrocada do regime militar, representando a necessidade de um processo de redemocratização do país. A reforma agrária passa, então, a ser vista como uma necessidade urgente para a consecução de uma verdadeira redemocratização no Estado brasileiro.

Buscou-se, ainda, apresentar novos elementos que permeiam o debate sobre o papel do Estado nas políticas voltadas à reforma agrária. Sobretudo procurou-se demonstrar a necessidade de uma descentralização dessas políticas, historicamente concentradas nas esferas federal e estadual. Torna-se imperiosa a maior participação do poder público municipal na viabilização e assistência aos assentamentos

rurais existentes no município, o que, a nosso ver, torna mais factível a consecução dos projetos de assentamento. Ademais, procuramos demonstrar a necessidade de se conhecer e considerar as mais diversas variáveis que possam determinar o sucesso dos assentamentos. Deve-se considerar as diferenças regionais, tanto de cunho histórico político social, quanto no que se refere às características físicas destas diferentes regiões. Nesse sentido, o conhecimento do histórico de vida dos assentados, suas experiências anteriores ao assentamento, constituem-se em subsídios cruciais para a viabilização do assentamento. Por isso, consideramos não poder haver um modelo único de reforma agrária e de projetos de assentamentos rurais a ser adotado hegemonicamente em todo país.

Sobretudo procuramos mostrara importância dos impactos gerados a partir da criação de assentamentos rurais na dinâmica local e regional nas localidades circunscritas pela área ddl assentamento. Esses impactos gerados dizem respeito a diferentes situações criadas com a criação desses novos espaços sociais, nas esferas social, política, económica, produtiva, demográfica/ambiental e cultural. Novos agentes e novas demandas se apresentam com a inserção dos] assentamentos nos mais diversos espaços físicos regionais. A , importância dos mediadores nesse processo também foi objeto de análise neste trabalho. Para tanto foram destacadas algumas experiências de implementação de assentamentos rurais no Brasil, como nos mostram trabalhos de Bergamasco E Norder (1999)eZamberlanE Florão (1991).

Em suma, o presente artigo voltou-se fundamentalmente à tratar das mudanças em nível local e regional oriundas da implementação de projetos de assentamentos rurais, ressaltando I as dimensões sociais, políticas e económicas desse processo. Baseamos-nos fundamentalmente nas ideias de Leite (2000) e I

nos parâmetros que este autor utiliza na análise acerca dos impactos gerados pela criação de assentamentos.

Portanto, a ideia principal deste ensaio foi ressaltar a importância em se pensar na reforma agrária e na implementação de assentamentos rurais como potenciais dinamizadores do desenvolvimento local e regional, em seus diversos níveis. Acreditamos que a interface entre reforma agrária e desenvolvimento econômico e social passa a ser o cerne da questão fundiária no debate atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALENTEJANO, P.R.R. Reforma Agrária e pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbana nos assentamentos rurais. Rio de Janeiro:UFRRJ, 1997. 188 p. Dissertação de mestrado (Mestrado em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

BAVARESCO, PA. Uma análise das condições socioeconômicas das famílias dos assentamento Annoni (Fase IV) no Rio Grande do Sul. In: TEDESCO, J.C. (Org). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3a Ed. Passo Fundo:EDUPF,2001.P.255-312.

BERGAMASCO, Sônia; NORDER, Luiz António. Os impactos regionais dos assentamentos rurais em São Paulo (1960-1997). In: MEDEIROS, L.S; LEITE, S. (Orgs.). A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 1999. P. 69-100.

CASTRO, M.H.G. **Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90.** Espaços e Debates, São Paulo, n. 32, p. 80-87, 1991.

GARCIA JÚNIOR, AR. **Terra e trabalho: trabalho familiar de pequenos produtores.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GROPPO, P. novos instrumentos para a reforma agrária: uma visão internacional. In: **Documento apresentado no Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável apresentado em Fortaleza no ano 2000.** P. 187 - 194.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - IICA/INCRA. **Descentralização e reforma agrária - um processo em discussão.** Brasília: 1998. 180 p.

JACOBI, P **Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate.** Lua Nova, São Paulo, n. 20, p. 121-143, 1990.

LEITE, Sérgio. **Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil: aspectos políticos, económicos e sociais.** In: Fundação Grupo Esquel Brasil (org.). Documento apresentado no Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em Fortaleza no ano 2000.

NAVARRO, Z.; MORAES, M.S.; MENEZES, R. **Pequena história dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul: formação e desenvolvimento.** In: MEDEIROS, L.S.; LEITE, S. (orgs.). A formação de assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. PortoAlegre:EDUFRGS, 1999. P. 19-68.

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

NOVAES, R.R. **A mediação no campo: entre polissemia e a banalização**. In: MEDEIROS, L. et ai. (Orgs.). Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 1994. P 177-184.

OLIVEIRA, A. U. **O campo brasileiro no final dos anos 80**. In: STÉDILE, J.P. (Org.). A questão agrária hoje. 3a Edição. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002, p. 45-67.

PAULA, E.A de. **A conquista da terra nas florestas do Acre**. In: MEDEIROS, L.S.; LEITE, S. A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999. P.233-271.

SHIKI, S. (Org.). **Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Triângulo Mineiro**. Projeto realizado pela FAO e INCRA. Uberlândia, 2001.

TORRES, André Luis. **Formação social e mediação: a luta pela terra e a consolidação dos assentamentos rurais em Unai-MG**. Viçosa, 2000. UFV (Dissertação de Mestrado).

VALADÃO, VA. **Assentamentos e Sem Terra: a importância do papel dos mediadores**. Vitória: EDUFES, 1999.

ZAMBERLAN, J. ; FLORÃO, S.R. **Impactos dos assentamentos na economia de 4 municípios na região de Cruz Alta (RS)**. In: GÖRGEN, F.S.A. ; STÉDILE, J.P. Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária. Petrópolis: Vozes, 1991. P. 11-41.