

REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO: A RECONSTRUÇÃO DE UMA QUESTÃO POLÊMICA

MOURA, Roseni Aparecida de. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: roseamoura@yahoo.com.br.

FERREIRA NETO, José Ambrósio; DOULA, Sheila Maria; LANI, João Luiz.

Universidade Federal de Viçosa.

RESUMO

Este trabalho analisa a reforma agrária brasileira como instrumento de desenvolvimento regional. Discute a atual política de assentamentos rurais e sua importância nos processos de interação com as dinâmicas locais e regionais de desenvolvimento, investigando as transformações que esses projetos podem provocar nos municípios onde estão inseridos. O trabalho toma como ponto central de discussão os argumentos de Polanyi sobre os fatores de produção, terra, trabalho e capital, e de Amartya Sen sobre liberdade como fator de desenvolvimento. A discussão empreendida defende a reforma agrária como forma de conceder oportunidades e uma condição de agentes a seus beneficiários. Mesmo reconhecendo os limites enfrentados por essa política, a questão aqui salientada se refere à necessidade de que a reforma agrária não se limite à concessão de ativos aos seus beneficiários, mas que possa de fato ampliar suas liberdades. Argumentamos que o acesso à terra e aos meios de produção garante ao trabalhador o controle sobre sua força de trabalho, colocando-o em situação de protagonista que pode contribuir para o desenvolvimento, uma vez que a função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Desse modo, o acesso à terra, base do debate sobre a reforma agrária, não deve ser visto simplesmente como instrumento econômico, e sim como condição de vida e de reprodução social, de elemento referente para a organização de relações sociais, econômicas e políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma agrária; Assentamentos rurais; Desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper discusses the Brazilian agrarian reform as a tool for regional development. It discusses the current rural settlement policy and its importance in the interaction processes with local dynamics and regional development, investigating the changes that these projects may cause in the municipalities where they are developed. The central point of discussion of this work is Polanyi's arguments about the factors of production, land, labor and capital, and Amartya Sen's arguments on freedom as a development factor. The discussion calls for land reform as a way to provide opportunities and a condition of agents to its beneficiaries. Even recognizing the limits faced by this policy, the issue highlighted here refers to the need for land reform not to be limited to the granting of assets to its beneficiaries, but may actually increase their freedoms. We argue that access to land, to means of production, ensures the employee control over his workforce, putting him in a situation of protagonist that can contribute to development, since the economic function is just one among many vital functions in earth. Thus, access to land, the debate about land reform should not be seen simply as an economic instrument, but as a condition of life and social reproduction, the element relating to the organization of social, economic and political relationships.

KEYWORDS: Agrarian reform; Rural settlements; Development.

INTRODUÇÃO

Desde 2007 o grupo de pesquisa "Assentamentos" vem desenvolvendo estudos multidisciplinares em assentamentos rurais de reforma agrária no Brasil, enfocando especialmente três biomas: Floresta Amazônica, Cerrado e Mata Atlântica. A base empírica da discussão apresentada neste texto foi elaborada por meio de trabalhos realizados em projetos de reforma agrária no Estado do Espírito Santo, região de Mata Atlântica. A argumentação aqui apresentada foi construída por meio de entrevistas realizadas com as famílias beneficiadas por projetos de reforma agrária, com representantes das instituições públicas responsáveis pela implementação desses projetos, bem como formadores de opinião da população urbana dos municípios onde estão localizados os projetos de reforma agrária. Assim, as argumentações desenvolvidas neste trabalho se baseiam tanto numa argumentação teórica quanto em percepções empíricas, a partir de trabalhos de campo desenvolvidos em assentamentos rurais de reforma agrária.

Em "A Grande Transformação", Polanyi (1980), ao analisar a relação entre terra, trabalho e capital, busca compreender a evolução histórica da economia de mercado desde os cercamentos, momento em que esses elementos são transformados em "mercadorias fictícias". Segundo esse autor, ao transformá-los em mercadorias "fictícias", o mercado capitalista corroeu a própria sociedade que lhe deu origem e, principalmente, suprimiu substancialmente as condições de se desenvolver. Nessa trajetória, analisada pelo autor, houve a desvinculação desses três elementos: o homem perdeu os vínculos com a terra, passou ser obrigado a vender sua força de trabalho, não possuindo mais os meios de produção e, especialmente, passou a ser controlado pelo capital, perdendo assim a autonomia e o poder de escolha que até então lhe pertencia.

Dessa forma, nessa concepção, separar a terra e o homem, e organizar a sociedade de modo a satisfazer as exigências do mercado, foram partes vitais do conceito utópico de economia de mercado. Martins

(1988) contribui com essa perspectiva apresentada por Polanyi, quando argumenta que a terra transformada em equivalente de mercadoria traz efeitos devastadores, pois ela não é produto do trabalho, é finita e imóvel, e mais, é uma mercadoria que não circula; o que circula, em sua opinião, é o título de propriedade. Nesse sentido, o que é comprado e vendido não é a terra, mas o símbolo. Assim, para esse autor, a terra não é propriamente uma mercadoria, e para produzir renda não é exigido que o *ter* e o *usar* estejam juntos. O autor acrescenta ainda que, nos debates sobre reforma agrária, a referência ao que a terra vale não é de fato valor de mercado; na verdade, o que é considerado é o que ela significa moralmente para o trabalhador. O direito reivindicado, nesse aspecto, é o de trabalhar, de ter a terra para nela produzir, e não no sentido legal e dominante; "é, portanto, um direito organizado em cima da concepção do *ser* e não da concepção do *ter*". No que se refere à transformação da força de trabalho em mercadoria, o mesmo autor afirma que a situação é inversa, já que só pode ser possuída realmente quando usada. Ou seja, a materialização da força de trabalho se efetiva no seu processo de venda.

Ao fazer um paralelo com as argumentações apresentadas por Polanyi e Martins, considerando aspectos da atualidade, nesse processo histórico de perda de condições básicas para a sobrevivência dos homens, ou seja, dos fatores de produção, terra, trabalho e capital, dos quais dispunham, é possível perceber a reforma agrária como um meio de reconquistar, em parte, os déficits históricos acarretados aos trabalhadores rurais. Nesse sentido, a reforma agrária possibilita aos trabalhadores, pelo acesso à terra, o controle dos meios de produção, o que, por sua vez, lhes dá maior poder de escolha e certa autonomia em seus modos de vida.

Como demonstra Medeiros (2002), a questão da reforma agrária no Brasil assumiu, ao longo do tempo, distintos significados, quer seja pelas forças sociais e políticas relacionadas, quer seja pelas mudanças de concepções sofridas pelos atores envolvidos com a questão. Nesse sentido, segundo essa autora, ao longo

de nossa história recente, a reforma agrária brasileira foi concebida como medida para promover o desenvolvimento econômico; como política de combate ao desemprego, à fome e à miséria; como política social para controle do êxodo rural; e como resgate da cidadania para os trabalhadores rurais no processo de democratização do país e de enfrentamento dos efeitos perversos da modernização da agricultura e da Revolução Verde.

A discussão sobre reforma agrária é ampla no meio acadêmico e traz posicionamentos favoráveis e desfavoráveis entre os envolvidos no debate, de modo que não há consenso tanto acadêmico quanto político sobre sua pertinência e necessidade. Nessa perspectiva, defendendo uma posição crítica em relação à necessidade de reforma agrária para a sociedade brasileira atual, Navarro (2008) argumenta que no Brasil, apenas se observaram maiores esforços de redistribuição de terras em período muito recente, especificamente a partir do segundo semestre de 1996, quando, de acordo com o autor, as circunstâncias já sinalizavam o claro esgotamento da "necessidade histórica" de sua implementação.

A justificativa dada pelo autor para a ausência de propósito em um programa nacional de reforma agrária seria porque o Brasil deixou de ser rural e agrário, passando a urbano e industrial, reduzindo imensamente a demanda social pelo acesso à terra. Navarro (2008) pondera ainda que não se trata de desconsiderar os números, pois é inquestionável a concentração de terras e a concentração da propriedade, mas delinea as seguintes ressalvas:

- ✓ A propriedade rural não é mais causa fundante das desigualdades sociais e políticas, que hoje são processos, sobretudo urbanos. Os produtores rurais, de fato, são atualmente um elo subordinado das cadeias produtivas, sendo marginal na economia brasileira a fração dos grandes proprietários fundiários e sua riqueza.

- ✓ Ainda que se propusesse uma radical transformação agrária, não haveria cidadãos interessados em retornar ao campo, pela mesma razão da urbanização.

Ou seja, é desnecessária a manutenção de caríssimas estruturas governamentais destinadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, uma vez que não existiria demanda social significativa. Os argumentos de Navarro (2008) desconsideram, em parte, o que apresenta Martins (2004), quando este salienta que no caso do Brasil o grande capital se tornou proprietário de terra, especialmente com os incentivos fiscais durante a ditadura militar. Logo, não há como explicar a industrialização brasileira a partir do século passado sem levar em conta a competência de grandes fazendeiros para acompanhar as possibilidades históricas do seu tempo. Para esse autor, no Brasil, o capital personificado não se libertou da propriedade da terra, e a questão agrária é uma das fontes mediatas dos problemas sociais. Em outros países, parece ter havido essa separação "na extensão necessária a que a contradição entre capital e terra se manifestasse na consciência das diferentes classes sociais como oposição de interesses e irracionalidades que bloqueiam o desenvolvimento econômico, social e político".

É preciso considerar, dessa forma, que nos EUA e em outros países a necessidade de um mercado interno para o capital industrial pode crescer com o crescimento da população economicamente ativa. Assim, para que ocorra melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, é necessária a ampliação da entrada destes no mercado. Caso a entrada desses trabalhadores seja reduzida, diminuirão também as possibilidades de reprodução do capital. Por isso, a modernização das relações de trabalho e melhorias nas condições de vida interessa aos próprios capitalistas. No Brasil, ao contrário, ocorreu o que o autor chama de desvios dessa possibilidade histórica, já que a economia é cada vez mais dependente de exportação, e a redução de preços dos produtos agrícolas é essencial na concorrência internacional. Portanto, a existência de uma massa de miseráveis vivendo em condições desfavoráveis não compromete o desenvolvimento capitalista, ao contrário, a exclusão se tornou parte da reprodução do capital e uma normalidade social (MARTINS, 2004). Na opinião

de outros autores, como Wanderley (2009) e Medeiros (2002), o que está em questão é o confronto entre concepções distintas de propriedade: "Por um lado, a propriedade capitalista, absoluta, da terra e, por outro lado, o sistema de posse, praticado por pequenos agricultores, que não implica a propriedade absoluta da terra, mas o controle dos processos de trabalho, dos seus instrumentos e, sobretudo, dos resultados da produção (WANDERLEY, 2009, p. 21)." Assim, na condição de produtor de mercadorias, realizadas como excedentes, é que se situa o suporte das contradições que envolvem o camponês e que se expressam na tensão, por ele vivenciada, entre a subordinação ao capital e seu projeto de autonomia, na condição de produtor direto.

Valente (2008), no trabalho intitulado "Mas qual Reforma Agrária? – Revisitando um inconcluso Debate", acrescenta uma discussão acerca do debate sobre a demanda social e os possíveis sinais de que a pressão destinada a ampliar o acesso a terra vem diminuindo. Para tanto, começa por esclarecer a diferença entre demanda social e o que denomina "demanda potencial". Para a estudiosa, a demanda social trata da organização de possíveis beneficiários, tornando-se público o seu interesse, ou seja, em sua expressão política. Já no segundo caso, refere-se ao público que precisa ser atendido com urgência. A autora resgata, nesse contexto, a discussão apresentada por Navarro, Martins e Graziano sobre o que assinalaria uma diminuição da demanda social pela reforma agrária. Nesse sentido, a autora afirma que a reforma agrária é um tema político que deve ser focado qualitativamente, já que termos quantitativos não definem seu perfil, sua justiça. Além disso, preconiza que não se trata de observar o número de desapropriações e de assentamentos, e sim de garantir a inclusão dos excluídos no âmbito dos direitos e do contrato social. Ainda com base nessas reflexões de Martins (1988), a autora ressalta que imaginar que apenas as lutas populares são a base da reforma agrária seria uma simplificação, uma vez que também podem nascer das necessidades econômicas ou políticas das elites, das necessidades geopolíticas do Estado e ainda

do sistema capitalista em seu conjunto. A autora concilia os argumentos apresentados por Navarro e Martins em torno do debate da reforma agrária como fator de desenvolvimento rural.

Do mesmo modo, Valente (2008) aponta que aquele estudioso insistiu que a modernização agrícola, ao final dos anos 60, já teria tirado grande parte do sentido da reforma agrária no Brasil. Recentemente, esse autor assinalou que o processo de assentamento via aquisição de terras é muito mais caro, de modo que o mecanismo da desapropriação é fundamental para baratear o acesso à terra. Diante dos argumentos de Graziano (2008), Valente (2008) sustenta que o processo de reforma agrária seria dificultado pela política de compras de terras, por aquecer o mercado e elevar mais ainda o seu preço. Em sua opinião, existe uma convergência desse autor com a tendência apontada por Navarro, quando o último afirma que a questão agrária brasileira não seria mais uma questão nacional, mas regional, sendo necessárias, então, políticas específicas, com foco em grupos sociais específicos em determinadas regiões. No início de 2008, entretanto, a autora afirma que Graziano insistiu em um contexto bem diverso do que ele defendia no passado, que implicaria o "renascimento da questão agrária" e a distribuição de terras como um de seus eixos centrais. Na concepção de Graziano, seriam adicionados novos temas, que deslocam a questão agrária para outro patamar, envolvendo novas demandas sociais, como o meio ambiente, manejo sustentável, energia renovável e ocupação planejada do território (VALENTE, 2008).

A partir da discussão apresentada, a autora traça questionamentos relevantes, tais como "qual reforma agrária afinal?" e seria esta, realmente, uma página virada na história brasileira? A resposta apresentada é a de que a reforma agrária não seria uma página virada na história brasileira, pelas seguintes razões:

- ✓ A demanda social pode estar diminuindo, mas ainda existe, tem significação social e precisa ser atendida;
- ✓ As políticas públicas para as maiorias rurais mais pobres ainda estão engatinhando e precisam ser

ampliadas, abarcando outros aspectos, como educação rural, habitação, maior acesso aos serviços de saúde, de extensão rural, enfim, a garantia de oferta de infraestrutura necessária que permita o respeito aos direitos humanos fundamentais;

- ✓ A necessidade de inclusão dos excluídos e de exercício da cidadania; e
- ✓ Finalmente, as relações entre a reforma agrária e o processo de redução da pobreza.

Dessa forma, apesar do amplo discurso que envolve a temática da reforma agrária, o acesso à terra e aos meios de produção garante ao trabalhador o controle sobre sua força de trabalho, colocando-o em uma situação de protagonista que pode contribuir para o desenvolvimento, uma vez que, como enfatiza Polanyi, a função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Desse modo, o acesso à terra, base do debate sobre a reforma agrária, não deve ser visto simplesmente como instrumento econômico, e sim como condição de vida, de reprodução social, de elemento referente para a organização de relações sociais, econômicas e políticas.

A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO

Ao longo da trajetória do processo de criação de assentamentos rurais, poucos estudos, dentre eles os de autoria de Medeiros e Leite (2004) e os desenvolvidos pelo "Grupo de Pesquisa Assentamentos"¹ nos Estados de Minas Gerais, Acre e Espírito Santo, vêm empregando esforços em evidenciar as mudanças ocasionadas por esses empreendimentos sociais nas relações econômicas, políticas e sociais na esfera local e regional. Esses estudos se apoiam na hipótese de que os impactos advindos da criação de assentamentos podem ser observados na dimensão demográfica, fundiária, produtiva e de maior acessibilidade às políticas de crédito rural, e, sobretudo, canalizam esforços para

entender de que forma a criação desses projetos e as dimensões das relações socioeconômicas dos municípios se entrelaçam.

Assim, o desenvolvimento local/regional é colocado como pano de fundo das discussões que se apresentam em torno desse debate. As principais hipóteses levantadas pelos estudos existentes a esse respeito partem do princípio de que "a reforma agrária atua como elemento de atração de pessoas e, principalmente, de fixação de pessoas no meio rural, trabalhando em atividades primárias (FERREIRA NETO & DOULA, 2003); e, ainda, que a formação de assentamentos ocasiona impactos positivos nas cidades e ou regiões onde estão instalados, na medida em que a renda obtida internamente é utilizada no comércio local, ampliando a arrecadação de impostos do município. No âmbito social, as mudanças econômicas propiciadas por esses assentamentos também geram impactos sociais em seu entorno, com melhorias na infraestrutura municipal, derivadas tanto de novas demandas nos serviços públicos bem como do poder de reivindicação dos assentados (PIMENTEL, 2005). Assim, observa-se que há uma tendência nesses estudos de evidenciar como a reforma agrária, por meio dos assentamentos, influencia direta e indiretamente na dinâmica socioeconômica dos municípios onde eles se inserem.

Nesse sentido, autores como Leite *et al.* (2004) apontam a possibilidade de que intervenções públicas causadas pela implantação de um projeto de assentamento provocam uma reordenação de relações sociais e econômicas no plano local, suas alianças, possibilidades de coesão e de constituição de aspectos de poder, ao fortalecer os movimentos de luta pela terra, uma vez que se constituem em prova da eficácia das pressões intensas, em especial quando a referência são ocupações de terra e acampamentos, que provocam rearranjos institucionais, rebatendo numa necessidade de um aparelhamento do Estado para lidar com essa nova realidade (não só no que diz respeito à

¹Ver: www.assentamentos.com.br.

criação de novos organismos ou reformulação dos existentes nos governos federais, estaduais e municipais, mas também de novas leis e regulamentações), possibilitando a geração de empregos e, de alguma maneira, o aumento do nível de renda de boa parte das famílias assentadas (com reflexos nas economias municipais e regionais); têm potencial para alterar, em mais ou menos medida, as relações de poder local (MEDEIROS e LEITE, 2004).

Em se tratando das modificações acarretadas na estrutura fundiária, Leite *et al.* (2004) apontam mudanças relativamente significativas ocasionadas pelo processo de implementação de assentamentos nos municípios. A princípio, poderíamos supor que, ao desapropriar ou arrecadar um imóvel situado num estrato de área superior e transformá-lo num conjunto de unidades familiares, o programa de assentamentos contribui diretamente para a atenuação do grau de concentração fundiária prevalente. O impacto imediato dessas medidas é mais evidente em regiões, ou sub-regiões que concentram diversos projetos de assentamentos (LEITE *et al.*, 2004, p. 133).

Outro fato importante, com ampla consideração na análise desses estudos, se refere a uma maior evidência na acessibilidade à política de créditos rurais. Segundo Leite *et al.* (2004), o conjunto de créditos voltados para a população assentada proporciona um significativo fluxo de recursos monetários para os municípios onde os assentamentos estão localizados, que, por sua vez, são direcionados para a economia local. Esses recursos representam um impacto positivo muito significativo nos municípios menos urbanizados e é diretamente proporcional à quantidade de famílias assentadas.

Dessa forma, esses estudos privilegiam demonstrar como a criação dos assentamentos acarreta modificações na estrutura fundiária; de que forma é ampliada a acessibilidade à política de créditos rurais; e que tipo de reordenação de relações no plano local os assentamentos possibilitam.

Os debates acerca dos assentamentos estão imersos no contexto do desenvolvimento rural, já que o rural se integra à dinâmica mais ampla dos processos

de desenvolvimento, e a criação destes projetos não pode se limitar a ser uma política pública apenas de direito, ou seja, fornecer terra, créditos aos seus beneficiários. Dentro dessa perspectiva, é necessário que haja valorização no que de fato o território tem de melhor, suas especificidades. Portanto, debater a descentralização da política de assentamentos parece ser pertinente para entender os desafios de sua implementação e solidificação no cenário do desenvolvimento local.

A partir dos argumentos apresentados, é importante perceber em que momento a esfera municipal/regional passa a ser importante no processo de implementação dos assentamentos rurais. Diante da necessidade da interação entre as esferas federal, estadual e municipal, as discussões a respeito da descentralização da política de assentamentos vêm ganhando espaço no cenário acadêmico.

Nesse sentido, Barone e Ferrante (2005) sinalizam que essa ênfase nas questões da descentralização da política de assentamentos surge a partir de propostas federais, como o Programa "Novo Mundo Rural", que previa a integração dos créditos do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – Procerca e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, mudanças nas fórmulas de acesso à terra e, principalmente, a descentralização da reforma agrária com a participação de Estados e municípios.

No "Novo Mundo Rural", estimula-se a criação de conselhos municipais de desenvolvimento sustentável, responsável para elaboração de um plano municipal de desenvolvimento sustentável e de derivados Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos – PDAs, sob controle dos agentes institucionais locais, como câmara de vereadores, prefeituras, sindicatos e outras entidades civis, sempre com a participação de técnicos dos órgãos federais e estaduais voltados para o desenvolvimento da agricultura e reforma agrária (Incrá, Secretarias Estaduais, etc.) (BARONE e FERRANTE, 2005). Assim, os autores argumentam que são esses planos municipais, elaborados no âmbito local, que, idealmente, deveriam orientar as ações governamentais

em todos os níveis, garantindo um controle local bastante preciso sobre os rumos da dinâmica da produção da agricultura familiar. Dessa maneira, a abordagem apresentada pelo "Novo Mundo Rural" delega ao espaço municipal e microrregional uma capacidade de decisão e monitoramento das ações dos projetos de assentamento rural.

Se, por um lado, a centralização da política pode não levar em consideração as agendas e identidades minoritárias, por outro lado a descentralização pode esbarrar em impasses entre as esferas federal, estadual, municipal no que se refere aos diferentes posicionamentos dos atores envolvidos na gestão desses empreendimentos sociais. De acordo com a concepção de Abramovay (2005), isso pode causar uma polarização dos atores de forma antagônica, prejudicando o alcance dos objetivos da política de criação dos assentamentos.

Embora boa parte da literatura apresente dados sobre a política de reforma agrária que evidenciam mudanças positivas promovidas pelos assentamentos rurais, o autor lança críticas à forma de sua implementação, principalmente no que diz respeito aos créditos concedidos e ao grande volume de recursos aplicados nesses projetos, ainda que esse autor considere a importância dos dados demonstrados pelos principais estudos sobre os assentamentos. Medeiros e Leite (2004), em pesquisa realizada em assentamentos rurais em seis Estados brasileiros, indicam que a grande maioria dos assentamentos tinha renda superior à linha de pobreza. Mais que isso: a renda obtida no lote correspondia a 81,77% da renda familiar no caso do Mato Grosso, 64,62% no Rio de Janeiro, 79,52% no Rio Grande do Sul, 79,74% em Sergipe e 83,73% em São Paulo. Em outras palavras, os assentamentos não são simples locais de moradia e servem, de fato, a finalidades produtivas. Sua crítica, no entanto, consiste no fato de que, embora os assentados estejam em situação melhor do que antes de receber a terra, o que demonstra um indicador positivo da política, é preciso observar se os gastos do programa são compensadores, sob o ângulo do bem-estar social. Nesse sentido, Abramovay (2005)

argumenta que as avaliações não levam em conta as dotações de crédito recebidas pelos assentados, quando de sua instalação, nem o fato de a inadimplência ser muito elevada.

Nessa perspectiva, o autor argumenta que o ambiente institucional que rege essa transferência não tem conduzido ao uso eficiente nem dos recursos públicos nem daqueles que se encontram nas mãos dos beneficiários. Para ele, no caso dos assentamentos, não existe uma cultura de avaliação, ou seja, "as instituições não contemplam e não valorizam as responsabilidades dos indivíduos em toda a sua cadeia de realizações, dos acampamentos ao Incra" (ABRAMOVAY, 2005, p.358). E defende a experiência do crédito fundiário, uma vez que as famílias sabem, desde o início, que deverão pagar pela terra que receberam, o que atua como incentivo para melhorar suas capacidades produtivas e desempenho.

Diante desses argumentos, não se deve desconsiderar que a forma de implementação da política de assentamentos necessita de adaptações, como, por exemplo, de um melhor acompanhamento técnico, melhorias nas infraestruturas oferecidas, aquisição de terras potencialmente produtivas, etc.; porém, é preciso ir além de uma avaliação meramente econômica, embora seja essa um fator importante. Os argumentos apresentados por Abramovay (2005) falham ao enfatizar, sobremaneira, os aspectos econômicos, como, por exemplo, o retorno financeiro dos investimentos nos projetos, desconsiderando outros pontos relevantes na avaliação da política. Ao se basear nessa visão, corre-se o risco de cair no economicismo, de modo que pode haver uma colonização do mundo da vida pelo econômico, desconsiderando que o homem é acima de tudo um ser social, como é bem enfatizado por Polanyi em sua obra "A Grande Transformação". Assim, a reflexão deve ser baseada também nos aspectos sociais que envolvem os indivíduos e suas escolhas.

Considerando essa perspectiva, Sen (2000) argumenta que ter liberdade é poder conduzir a vida da maneira desejada, tendo em vista um leque de oportunidades e escolhas. O estudioso ressalta que a

liberdade é o meio e o fim para se alcançar o desenvolvimento e que o mesmo não deve ser analisado num viés apenas econômico. Segundo ele, uma análise feita considerando somente essa perspectiva deve ser vista como falha. O autor apresenta argumentos que contribuem para a questão em pauta e nos ajudam a perceber que a criação de assentamentos deve ser analisada para além de sua dimensão econômica, quando considera que, na avaliação do desenvolvimento, têm de ser consideradas variáveis como: o poder de escolha, a autonomia, oportunidades oferecidas aos indivíduos e, sobretudo, sua condição de agente, ou seja, sujeitos que agem, ocasionam mudanças.

O desenvolvimento na perspectiva desse autor consiste na eliminação de privações de liberdade, que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente. Para tanto, é necessária uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas envolvendo uma multiplicidade de instituições e muitas condições de agente relacionadas de forma interativa.

Assim, é preciso reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade e a condição de agente dos indivíduos que a política de assentamentos proporciona aos seus beneficiários. A condição de agente atribuída aos assentados proporciona oportunidades sociais, políticas e econômicas, de modo que a expansão da liberdade deve ser vista como principal fim e meio para o desenvolvimento.

Desse modo, o desenvolvimento deve estar relacionado com a melhoria da vida e das liberdades que poderão ser desfrutadas pelos indivíduos. Nesse contexto, pode-se dizer que a condição de assentado permite ao trabalhador se inserir em processos que até então eram distantes de sua realidade. Nessa discussão, é importante resgatar as concepções de Sen (2000), quando argumenta que a liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões:

- ✓ A razão avaliatória: a avaliação do processo tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas.
- ✓ A razão da eficácia: a realização do

desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

A criação dos assentamentos rurais, analisados em relação à razão avaliatória, possibilita o aumento das liberdades dos beneficiários se consideradas as seguintes variáveis: maior possibilidade de acesso a crédito rural, geração de renda, autonomia e mudança social, capacidade organizativa e, o que é mais importante, o acesso à terra significa a liberdade de não mais ter a OBRIGAÇÃO de vender a força de trabalho, dá AUTONOMIA ao trabalhador que passa a ser produtor e dono dos meios de produção. Antes de ter o acesso à terra, esse trabalhador não tinha nenhuma possibilidade de obtenção de créditos; é a terra, fruto de políticas como a de implementação de assentamentos rurais, que abre essa possibilidade.

No que se refere ao maior acesso a linhas de créditos, essa possibilidade se dá pelo fato de os assentados serem beneficiários de uma política pública federal, que tem no seu bojo ações que proporcionam a estruturação de um novo espaço, por meio de investimentos em infraestrutura que incluem a construção de casas, sistema de eletrificação e abertura de estradas; investimento nos sistemas produtivos pela liberação de créditos via Pronaf, para os quais a condição de assentado é um pré-requisito. Em contrapartida, todos esses investimentos se refletem no desenvolvimento interno e externo dos assentamentos rurais. Ao considerar os aspectos internos desse processo, nota-se que esses investimentos se refletem na geração de renda, de modo que se constituem, por assim dizer, no primeiro passo para a melhoria das condições econômicas, visto que os assentados assumem a possibilidade de gerir sua propriedade, alcançando uma nova condição social. Do mesmo modo, a partir da criação de um assentamento rural em um dado local, percebe-se que os fatores econômicos, como acesso ao crédito e geração de renda, influenciam diretamente na dinâmica econômica dos municípios onde estão localizados os projetos, tendo em vista a participação dos assentados na economia local, não somente como fornecedores de produtos agrícolas, mas também como

consumidores. Em relação à autonomia dos assentados, é preciso considerar também que, além de produzir, de utilizar os meios de produção como julgarem convenientes, os beneficiários do programa podem também fazer escolhas, inclusive a de vender a sua força de trabalho, em condições mais satisfatórias do que fazem os trabalhadores que não têm acesso à terra.

Nesse processo, a razão da eficácia em que o desenvolvimento depende da livre condição de agente dos indivíduos, como apresentado por Sen (2000) no caso dos assentamentos, pode ser vista inicialmente pelas possibilidades materiais e imateriais que são permitidas aos beneficiários. As condições imateriais podem ser concebidas pela possibilidade de inserção dos indivíduos na sociedade, observada pela democratização do acesso à terra. Outro fato considerável é a possibilidade de articulação da capacidade organizativa do grupo assentado, notada na formação de associações representativas legalmente constituídas, quer seja pelas exigências formais da política de implementação de assentamentos, quer seja por outras organizações nascidas das experiências ao longo do processo de criação destes projetos, como as cooperativas. Já as condições materiais podem ser observadas por ações permitidas pela política de assentamentos, tais como o maior acesso a créditos para a produção agrícola e construção de infraestrutura.

Desse modo, os assentamentos rurais desempenham papéis importantes tanto nas condições econômicas como na liberdade de tomada de decisões dos atores. Não obstante, ainda que o intuito da política de assentamentos rurais seja possibilitar o alcance dos fatores semelhantes àqueles sustentados pelo autor, é importante ressaltar que, na prática, pode haver distanciamento, devido às dificuldades de articulações dos diferentes atores e às instituições envolvidas em todo o processo. O fato de sofrer influências de diferentes entidades de representação acaba por formar um campo de disputas políticas que nem sempre são benéficas para os assentados. Ainda assim, os assentamentos podem ser vistos como facilitadores na diminuição da desigualdade social e incentivadores do desenvolvimento

local, à medida que esses empreendimentos promovem rearranjos de relações no local de sua inserção, de tal modo que, na trajetória da criação de assentamentos, as alianças firmadas, as relações estabelecidas com o Estado e com forças políticas locais possibilitam a consolidação de direitos já existentes e, por consequência, a demanda de outros direitos, assinalando uma ruptura com a situação anterior (MEDEIROS e LEITE, 2004).

Da mesma maneira, ao criar projetos produtivos, ao praticar uma nova sociabilidade no ambiente interno e externo ao assentamento, ao se inserir em um jogo de disputas políticas, a experiência da criação de assentamentos causa impactos significativos nos meios social, político, econômico e, principalmente, no local em que está inserido. Nesse sentido, a criação desses projetos se revela importante, pela possibilidade de transformação de um amplo setor de excluídos em sujeitos políticos. Assim, os impactos dos assentamentos podem ser observados na vida dos assentados e do assentamento e, necessariamente, para fora deles também, atingindo direta e indiretamente os municípios e regiões de sua criação.

Afirma-se que a população assentada contribui fortemente na geração de renda do município em que está inserida, quer seja pela injeção de verba pública, quer seja pelo aumento no fluxo comercial do município evidenciado pelas parcerias comerciais com as lojas de insumos agrícolas, de eletrodomésticos, de gêneros alimentícios. Na perspectiva econômica, vale considerar que vários aspectos influenciam a composição de renda familiar dos assentados, a exemplo dos benefícios previdenciários e dos programas de distribuição de renda do governo federal, juntamente com a comercialização do excedente da produção de culturas alimentares, incluindo a renda indireta representada pela quantidade de produção consumida na manutenção das famílias. Dessa maneira, o processo de geração de renda pode ser observado pelos ganhos obtidos em diferentes atividades realizadas pelas famílias assentadas: renda oriunda da comercialização da produção agrícola e animal, renda procedente de serviços prestados fora do projeto, rendas provenientes

de benefícios governamentais.

Em relação à pauta produtiva, agrícola e animal dos assentamentos, pode-se dizer que os assentados destinam a maior parte da produção para subsistência do núcleo familiar. Portanto, ao buscar evidenciar os aspectos produtivos desses projetos, uma dimensão que deve ser considerada na análise se refere à questão do autoconsumo.

Outra questão a mencionar é a economia do município, que também é dinamizada pela criação de assentamentos rurais, evidenciada pelo forte investimento por parte do poder público nesses projetos da reforma agrária, haja vista os tipos de créditos concedidos à implementação dos projetos. Nesse sentido, os assentamentos estudados têm conseguido atingir algum tipo de beneficiamento financeiro, evidenciando pelo acesso a benefícios próprios da política de assentamento, como acesso a créditos para a produção agropecuária e o crédito habitacional.

Outro ponto importante a ser destacado é que a criação de assentamentos rurais de reforma agrária propicia a fixação do homem no campo. Nesse sentido, os assentamentos rurais atuam como polos de atração da população tanto dos municípios onde estão localizados quanto de outras regiões, por isso têm um papel importante no controle do êxodo rural. Além disso, a produção dos assentados é componente importante no aumento do fornecimento de alimento aos municípios e no aumento da população rural do mesmo. Assim, a melhoria na infraestrutura da produção, das condições de acesso à escola, de projetos que visem à geração de renda para esses novos atores deve ser considerada como um fator de desenvolvimento dessas famílias. Observa-se nesses assentamentos a existência de escolas com ensino fundamental e médio e, quando não possuem, as prefeituras municipais mais próximas disponibilizam transporte para que as crianças e adolescentes continuem os estudos na cidade. Esse quadro pode futuramente mudar a realidade atual, em que o índice de escolaridade no meio rural é ainda considerado relativamente baixo. Esses investimentos na área da

educação atendendo aos filhos de assentados e demais agregados poderão ajudar na elevação desses índices, o que demonstra mais uma vez a importância dos assentamentos na composição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos municípios.

Em sua grande maioria, a situação dos projetos é satisfatória, seja no âmbito da infraestrutura presente, em relação à melhoria em nível social e da dimensão econômica, passando os assentados a relacionar-se economicamente com a esfera local ou ainda intermunicipal, quer seja pela venda de sua produção, quer seja pela compra de mercadorias.

Em suma, a política pública de assentamentos não deve simplesmente se restringir à concessão de ativos como terra ou crédito, mas como uma política com vistas ao desenvolvimento, devendo, portanto, se atentar ao favorecimento da criação de oportunidades no sentido proposto por Sen (2000), além de serem repensados os mecanismos que atendam satisfatoriamente à expansão do núcleo familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao enquadrar a presente discussão nos recentes debates que ponderam sobre a viabilidade da reforma agrária, principalmente sobre a inexistência de demanda social da mesma defendida por Navarro (2008), este trabalho situou tal discussão a partir da perspectiva de Polanyi (2000) para defender a política como um fator de desenvolvimento, e também sob o ângulo de Valente (2008), que questiona "Mas qual Reforma Agrária?" para evidenciar que não há uma resposta pronta e generalizada, sendo necessário considerar as especificidades e os territórios em que os projetos se situam.

A discussão empreendida no presente artigo caminha na direção de defender a reforma agrária como uma forma de conceder oportunidades e uma condição de agentes aos seus beneficiários, e para compor este quadro referencial teórico foram utilizadas as contribuições de Medeiros e Leite (2004); do Grupo de Pesquisa "Assentamentos", para nortear a pesquisa no sentido dos impactos causados pelos assentamentos rurais; de Abramovay (2005), imerso na perspectiva

de desenvolvimento; e de Sen (2000), em que se pôde ponderar a reforma agrária como desenvolvimento de liberdades de seus partícipes. Mesmo reconhecendo a necessidade de se atentar para as questões deficitárias da reforma agrária, como, por exemplo, assistência técnica falha, falta de acesso a crédito, precariedade da infraestrutura, a grande questão aqui salientada se refere à necessidade de que a política não se limite à concessão de ativos aos seus beneficiários, mas que, ao atuar como uma política com vistas ao desenvolvimento, possa de fato ampliar suas liberdades.

Finalmente, vale ressaltar que este trabalho debateu a pertinência ou não da reforma agrária como uma demanda social e como fator de desenvolvimento. Tal discussão contou com a contribuição teórica de Polanyi (1980) e Sen (2000) para evidenciar que não somente os fatores econômicos devem ser considerados ao ponderar a necessidade da política, uma vez que ela não se restringe a fornecer o fator terra, mas que, sendo uma política de desenvolvimento, ao pensar o homem na sua totalidade, deve considerá-lo vinculado aos fatores de produção, terra, capital e trabalho como requisito de expansão das liberdades individuais e coletivas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. "Um novo contrato para a política de assentamentos". In: OLIVA, P.M. (Org.) **Economia Brasileira: perspectivas do Desenvolvimento**. São Paulo: Ed. CAVC, 2005, p.355-375.

BARONE, L. A. Os assentamentos rurais e o desenvolvimento político local: o contexto regional do pontal do Paranapanema. In: BOTTA FERRANTE, V. L.; JUNIOR, A. O.

Assentamentos rurais: impasses e dilemas (Uma trajetória de 20 anos). São Paulo: INCRA/UNIARA, 2005. p.201 -218.

BARONE, L. A.; FERRANTE, V. L.

Assentamentos rurais e poder local: os rumos da descentralização da reforma agrária. In: BOTTA FERRANTE, V. L.; JUNIOR, A. O.

Assentamentos rurais: impasses e dilemas (Uma trajetória de 20 anos). São Paulo: INCRA/UNIARA, 2005. p. 206 -221.

FERREIRA, N. J. A.; DOULA, S. M.

Assentamentos rurais: organização, mobilização e imaginário social. Visconde do Rio Branco/MG, 2003. In: GRAZIANO, J. O renascimento da agenda agrária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 fev. 2008.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L. S.

Impacto dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: UNESCO, 2004.

MARTINS, J. S. **Não há terra para plantar neste verão**. O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

MARTINS, J. S. **Reforma agrária: O impossível diálogo**. São Paulo: Edusp, 2004.

MEDEIROS, L. S. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MEDEIROS, L. S.; LEITE S. **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Manuad, 2004.

NAVARRO, Z. "Nunca cruzaremos este rio": a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a 'sociologia militante' e o ocaso da reforma agrária no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, Caxambú, outubro, 2008.

PIMENTEL, A. E. Impactos econômicos e sociais dos assentamentos de reforma agrária na Região do Pontal do Paranapanema. In: BOTTA FERRANTE, V. L.; JUNIOR, A. O. **Assentamentos rurais: Impasses e Dilemas** (Uma trajetória de 20 anos). Araraquara/SP: INCRA/UNIARA, 2005. p. 257-276.

POLANY, K. **A grande transformação**. As origens da nossa época. Tradução: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VALENTE, A. L. E. F. "Mas qual reforma agrária?": revisitando um inconcluso debate. In: CONGRESSO DA SOBER., 64. Rio Branco, 2008.

WANDERLEY, M. de N. B. Os estudos rurais no Brasil: as ciências sociais e as questões da sociedade. In: ENCONTRO ANUAL DAS ANPOCS., 33. Caxambu, 2009.

RECEBIDO EM 15/7/2011

ACEITO EM 9/11/2011