

A Criação dos Assentamentos Rurais no Brasil e seus Desafios: algumas Considerações sobre Cerrado Goiano

Marcelo Scolari Gosch¹

Recebido em 28/08/2020

Aprovado em 14/09/2020

DOI: 10.18829/2108

Resumo

Este artigo tem como propósito contextualizar a política pública de reforma agrária instalada no Brasil após a redemocratização, demonstrando alguns fatores que impulsionaram a criação dos assentamentos rurais e os desafios decorrentes deste processo, especialmente para os trabalhadores rurais assentados no estado de Goiás. Como metodologia realizou-se uma revisão bibliográfica sobre os temas abordados bem como, uma descrição e análise de dados e números da reforma agrária. Assim, os resultados alcançados demonstram que muitas vezes os assentamentos rurais são criados em áreas impróprias para a exploração agropecuária e/ou com ônus ambientais, que recaem sobre os trabalhadores rurais assentados, aumentando significativamente os desafios a eles impostos. Ademais se viu que reforma agrária ainda esta para ser realizada e que a “política de criação de assentamentos rurais” não foi capaz de alterar o quadro de concentração de terras no país, sendo necessário, portanto rever a presente política pública, e instrumentalizar a autarquia agrária nacional para que a mesma cumpra seu papel constitucional, que é entre outras atividades, fiscalizar o cumprimento da função social da terra.

Palavras-chave: Política Pública. Reforma Agrária. Assentamentos Rurais. Passivos Ambientais.

Abstract

This article aims to contextualize the public policy of agrarian reform installed in Brazil after the re-democratization, showing some factors that drove the creation of rural settlements and the challenges arising from this process, especially for rural workers settled in the state of Goiás. As a methodology, a bibliographic review was carried out on the themes addressed, as well as a description and analysis of data and numbers on agrarian reform. Thus, the results achieved show that rural settlements are often created in areas unsuitable agricultural exploration and/or with environmental burdens, which fall on the settled rural workers, significantly increasing the challenges imposed on them. Furthermore, it has been seen that agrarian reform is still to be carried out and that the "policy for creating rural settlements" has not been able to alter the picture of land concentration in the country, so it is necessary to review the present public policy, and to instrumentalize the national agrarian autarchy so that it fulfills its constitutional role, which is, among other activities, to supervise the fulfillment of the social function of land.

Keywords – Public Policy. Agrarian Reform. Rural Settlements. Environmental Liabilities.

¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. E-mail: marcelo.gosch@gna.incra.gov.br

“Mas eu pelejei muito para ter essa terra. Sabe como é, a gente fraco, não pode comprar, só mesmo o governo dando. Mas para ganhar terra a gente tem que ter muita fé.”

Sr. Onofre.

Entrevista de Delma Pessanha Neves em 1999
(NEVES, 2013).

O presente artigo discorre sobre a imensa desigualdade da distribuição de terras no país; o modelo da política pública de reforma agrária instalado no Brasil após a redemocratização; e os desafios enfrentados pelos assentados frente às adversidades das terras recém-conquistadas, muitas vezes, impróprias para a exploração agropecuária, seja pelas características físicas da área (solo e relevo), seja por passivos ambientais herdados dos antigos proprietários. O sonho de ter um pedaço de Terra se transforma em um sentimento forte, que pode tanto auxiliar os trabalhadores rurais a superar as adversidades, quanto a impulsioná-los a aceitar as Terras “disponibilizadas” pelo Estado brasileiro, como em alguns casos presenciados pelo presente autor em trabalhos de parcelamento² em assentamentos rurais de Goiás.

Assim a análise aqui realizada se exemplifica em casos de assentamentos rurais localizados no estado de Goiás e visa contribuir com o debate da necessidade de uma política de reforma agrária bem planejada no país, onde os ônus físicos e ambientais das propriedades adquiridas não recaiam exclusivamente sobre os assentados. Afinal os mesmos são o elo mais “frágil” do processo de reforma agrária e não podem ser responsabilizados sozinhos pelos casos de passivos ambientais, abandono/vendas de parcelas e baixas produções, realizadas, muitas vezes, em assentamentos rurais advindos de propriedades com condições duvidosas para a exploração agropecuária das unidades familiares.

Dito isso, faz-se necessário uma breve contextualização dos processos que levaram a criação de assentamentos rurais em todo o país, após a redemocratização. Inicialmente vale ressaltar que ainda hoje, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo (PNUD, 2016), com uma estrutura fundiária altamente concentrada, fruto do processo histórico de ocupação de suas terras pelo sistema de capitânicas hereditárias e sesmarias; e pela implementação da lei de terras de 1850, que garantiu a legalidade do direito à propriedade privada da terra, e

² Basicamente, o assentamento rural é um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, instaladas pelo INCRA. Cada uma dessas unidades é chamada de parcelas, lotes ou glebas (INCRA, 2019).

restringiu o acesso à terra apenas as pessoas que pudessem comprá-la, impedindo que grande parte da população rural pobre adquirisse a posse onde residia (MATTEI, 2013). Da mesma forma, o modelo de “desenvolvimento” instituído no Brasil, com seus diversos ciclos econômicos voltados para a exportação de produtos primários, sempre priorizou as grandes propriedades em detrimento às pequenas propriedades de base familiar.

Esses ciclos econômicos ganharam novo folego a partir da década de 1970, quando o bioma Cerrado, e especialmente o estado de Goiás, começou a ser ocupado de forma intensiva visando à produção de grãos para exportação (JEPSON, 2005; KLINK & MACHADO, 2005). Assim a agricultura em larga escala iniciou um processo de expansão no Cerrado, especialmente devido as política de crédito agrícola e da implantação de infraestrutura regional, através de programas federais como o Programa de Desenvolvimento de Áreas de Cerrado (POLOCENTRO); aliado a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que desenvolveu as bases para a agricultura “moderna” ou “revolução verde”. Agricultura essa, calcada no uso de fertilizantes sintéticos para correção da fertilidade e acidez do solo; no melhoramento genético de espécies exóticas que fossem produtivas em condições edafoclimáticas do Cerrado; no uso intensivo de agrotóxicos; e pela mecanização.

O Cerrado experimentou assim a “modernização conservadora”, com aumento exponencial de produção e produtividade, sem alterar a estrutura agrária vigente. Em Goiás, o que se verificou na verdade, foi um considerável aprofundamento das condições de concentração fundiária a partir da consolidação do modelo do latifúndio (INOCÊNCIO & CALAÇA, 2009). Assim, os pobres do campo, em regra, foram “expulsos” de suas pequenas posses para dar lugar a grandes fazendas produtoras de *commodities*, sendo o êxodo rural uma das consequências da expansão da fronteira agrícola no Cerrado.

É nesse contexto de concentração de terras e de exclusão social; aliado ao período de redemocratização do Brasil, com o fim da ditadura militar, a reorganização dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e o surgimento de novos movimentos sociais do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); que se inicia um novo período da luta pela terra no Brasil. Assim, a partir de meados dos anos 1980 registra-se, de forma lenta e irregular, a implementação de assentamentos rurais em todos os estados da federação, tendo como objetivo principal apaziguar situações de conflitos localizados, sem partir de uma política realmente estrutural que resgatasse o potencial produtivo da agricultura familiar (BERGAMASCO, 1997). É nesse período também, que surgem os primeiros assentamentos rurais em Goiás, instalados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), frutos em sua grande maioria, da desapropriação por interesse social, de fazendas

consideradas improdutivas, processo esse ancorado no estatuto da terra de 1964 que instituiu o conceito da função social da terra³.

Dessa forma, pode-se dizer que os assentamentos rurais criados após a redemocratização do Brasil, são fruto do modelo econômico implantado no campo brasileiro (que priorizou a produção em larga escala para exportação de *commodities*, contribuindo com a exclusão social e o êxodo rural); da altíssima concentração de terras do país; e dos conflitos rurais e ocupações de terras resultantes dos fatores elencados acima (MATTEI, 2013; BINKOWSKI, 2018). Ou seja, essa nova “onda” de criação de assentamentos rurais a partir da década de 1980, se caracterizou como uma reação do Estado brasileiro às pressões dos movimentos reivindicatórios pela reforma agrária, se constituindo mais como uma forma de atenuar os conflitos sociais, do que reduzir situações de pobreza e exclusão social (NORDER, 1997).

Esse modelo de reforma agrária realizada pelo “Estado reativo” às pressões sociais do campo, não conseguiu implementar a proposta do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) de 1985, que visava o estabelecimento de zonas prioritárias de reforma agrária, nem conseguiu fiscalizar de forma eficiente o cumprimento da função social da propriedade rural, estabelecido no Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/1964). Culminando assim na “política de criação de assentamentos rurais”, que foi ineficiente para alterar o quadro de concentração fundiária do país.

Podemos verificar, através do índice de Gini⁴, que a concentração de terras no Brasil permaneceu praticamente inalterada nas últimas décadas, com o índice de Gini estável, desde 1975, em torno de 0,86. Além disso, a Oxfam Brasil (2016) revelou que 1% dos grandes proprietários de terras detêm 45% de toda a área rural, enquanto os pequenos proprietários de terras, com menos de 10 hectares, possuem menos de 2,3% da área total do país. Esses dados revelam que, embora o esforço governamental para assentar famílias no campo tenha sido importante, não foi suficiente para reduzir a desigualdade no acesso à terra.

Essa alta concentração de terras não é exclusividade do Brasil, Frankema (2010) observa que os níveis de desigualdade de terra na América Latina, estão entre os mais altos do

³ A função social da terra é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (MAIA et al., 2016). Ou seja, a terra deve cumprir sua função social, nos aspectos produtivos, ambientais e sociais.

⁴ Índice que varia de 0 (zero) a 1. O valor zero representa uma situação hipotética em que todos possuem exatamente a mesma quantidade de terra, e o valor 1, uma situação em que todas as terras estariam concentradas na mão de uma única pessoa. Assim, quanto mais próximo de 1, maior será a concentração de terras (IBGE, 2006).

mundo, existindo evidências qualitativas abundantes de que as mudanças na distribuição da terra foram limitadas na era pós-colonial. Já na América do Sul, o Brasil foi classificado como o quinto país mais desigual em relação à distribuição de terra na região, onde o Paraguai apareceu com o pior índice de Gini (0,93), seguido do Chile (0,91) e da Venezuela e Colômbia (0,88) (GUEREÑA & BURGOS, 2016).

Fica evidente o quão desigual é o Brasil em termos de distribuição de terras. Sparovek (2003) ao analisar o histórico do índice de Gini no Brasil, observou não ver tendência de redução da desigualdade da distribuição da posse da terra. O autor afirma ainda que, “mesmo com intervenções fundiárias por parte do governo, através de projetos de assentamento, colonização e de programas de crédito, a estrutura fundiária brasileira não vem sofrendo alterações mensuráveis com índices integradores”. Da mesma forma, Leite et al. (2004) observou que a criação dos assentamentos não alterou a situação de concentração fundiária, sendo que as alterações são visíveis apenas em nível local, motivo pelo qual não se pode classificar a política de assentamentos rurais como um profundo processo de reforma da estrutura fundiária.

Segundo Heredia et al. (2002), a política de criação de assentamentos acabou proporcionando o surgimento de “manchas territoriais” com uma concentração relativamente elevada de assentamentos, tanto em número de projetos, quanto em número de famílias e em área ocupada, caracterizando-se, de certa forma, como um avanço em relação aos processos isolados de criação de assentamentos rurais. Os autores relatam que o sucesso da criação dos assentamentos rurais estimulou trabalhadores a seguirem o mesmo caminho, forçando novas desapropriações e adensando os assentamentos em determinadas áreas. Assim foram surgindo “áreas reformadas” a posteriori. No estudo identificou-se também, que existe uma estreita relação entre a ação dos movimentos dos trabalhadores e as desapropriações para a criação de assentamentos, onde 96% dos assentamentos pesquisados surgiram a partir de conflitos rurais.

Parece existir uma relação entre os conflitos e a criação dos assentamentos rurais. O estudo de Caume (2000) demonstra que a política de reforma agrária só começou a se desenvolver na prática, após a pressão dos movimentos sociais por meio de ocupações de latifúndios. O autor analisou e comparou os dados da luta pela terra e das políticas de reforma agrária do estado de Goiás, e verificou que os assentamentos de reforma agrária criados, a partir de 1985, foram muito mais o reflexo de uma resposta do Estado aos conflitos no campo, do que um exemplo de política pública planejada e concebida com o objetivo de alterar a configuração da distribuição de terras no Brasil (CAUME, 2000). Neste mesmo sentido, Verano et al. (2018), usando ferramentas estatísticas, afirmam que o “Estado não tem um

projeto estabelecido de reforma agrária, mas sim um conjunto de ações desordenadas que visam apenas responder à sociedade quando um violento conflito acontece”. Segundo os autores “o teste da causalidade de Granger demonstrou que o Estado só assenta um número significativo de famílias um período depois de ocorrer um grande número de homicídios”.

Nesse sentido, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), órgão ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), vem coletando dados desde 1985 sobre os conflitos rurais no país, e entre 1985 e 2016 foram registrados 1.833 assassinatos no campo. Binkowski (2018) afirma que “desde a década de 1980, os conflitos agrários no Brasil apresentam a mesma tônica: chacinas, massacres, uma violência que atinge as minorias, cujo vencedor tem sido o capital e as lógicas territoriais perversas do capitalismo”. O relatório “Conflitos no Campo Brasil 2016” (CPT, 2016), demonstra também que a violência cresceu 26% de 2015 a 2016. O aumento dessa violência estaria relacionado à expansão do agronegócio, ao avanço de grandes corporações econômicas nos espaços rurais, às obras de infraestrutura que avançam sobre o território de comunidades tradicionais e à impunidade (BINKOWSKI, 2018).

Era de se esperar, portanto, um aumento do número de assentamentos rurais após esse crescente aumento de violência no campo. No entanto, o que Verano et al. (2018), observaram foi exatamente o contrário. Os autores afirmam que nesse último período, apesar da violência no campo aumentar acentuadamente, o número de famílias assentadas caiu rapidamente, e em 2017, nenhuma família foi assentada. Para os autores, isso demonstra uma nova postura institucional: “a insensibilidade do Estado aos conflitos”, antes o “Estado reativo” apaziguava os conflitos através da criação de assentamentos rurais, agora o mesmo se encontra inerte aos conflitos deflagrados.

É necessário observar que a violência aqui relatada, sob o termo “conflito”, não se resume somente a assassinatos, mas inclui também as ameaças de morte e tentativas de assassinatos e demais formas de coação. Um exemplo de coação e intimidação ocorreu no caso emblemático da ocupação da Sesmaria Santo Antônio do Mosquito, formada por terras devolutas, a mesma se tornou o primeiro assentamento rural do gênero em Goiás. Pessoa (1999) relata que a criação do assentamento Mosquito foi uma experiência que uniu a resistência na posse e a ocupação organizada. Cerca de 60 famílias participaram da ocupação da terra, e com o apoio dos sindicatos de Itapuranga e de Itapirapuã, também da Diocese de Goiás e da Fetaeg, os posseiros resistiram aos ataques dos capangas do fazendeiro, à queima de ranchos e de plantações, até que, em 12 de agosto de 1986, a área foi desapropriada e

foram assentadas 42 famílias no Projeto de Assentamento (PA) Mosquito – as sete famílias de antigos posseiros, e mais 35 famílias provenientes de outros lugares (Silva, 2006).

Por esses casos e tantos outros, que Bergamasco & Norder (1996), afirmam que no Brasil, os assentamentos surgem da luta dos trabalhadores rurais, e são definidos como a “criação de novas unidades de produção agrícola por meio de políticas governamentais, visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra”. Todas essas lutas e conflitos, construíram a “política de criação de assentamentos rurais”, de forma desordenada, ao sabor dos conflitos e dos interesses políticos/econômicos de ocasião.

Assim, a partir de 2004, o aumento de conflitos rurais, aliado ao grande número de ocupações, “impulsionou” a reforma agrária. Segundo dados do governo federal (INCRA, 2012), no período 2004-2011, o número de assentamentos aumentou 48%; a área total ocupada por projetos da reforma agrária no Brasil foi ampliada em 88%, e o número de famílias assentadas cresceu 72% (OLIVEIRA, 2013).

Atualmente encontramos assentamentos rurais espalhados por todo o território nacional. De acordo com o INCRA, em 2015, havia no Brasil, 8.763 assentamentos rurais, ocupando aproximadamente 86 milhões de hectares e com 924 mil famílias assentadas (MEDINA et al., 2016). Estes dados demonstram o avanço da política agrária e a relevância dos assentamentos no contexto atual do rural brasileiro. No entanto, os assentamentos rurais no Brasil estão distribuídos de forma desigual entre as regiões do país, como pode ser visualizado na figura 1.

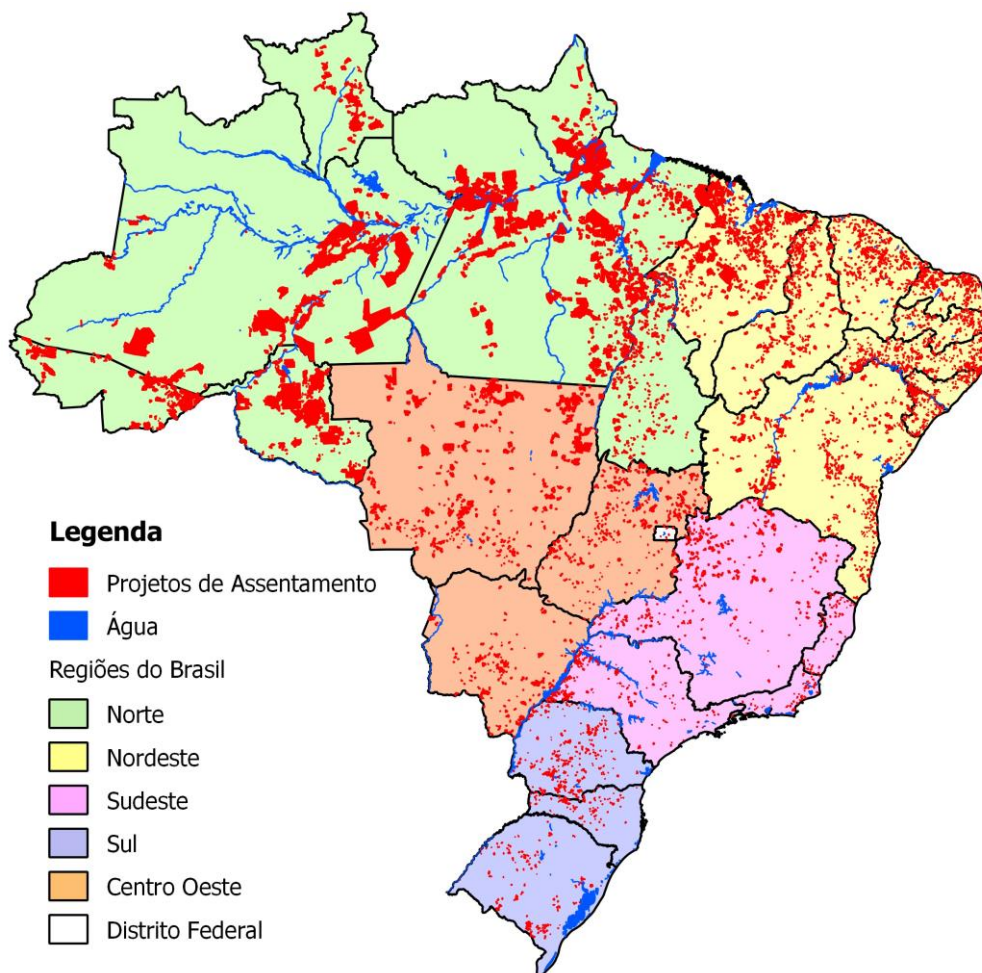


Figura 1 – Espacialização dos assentamentos rurais no Brasil

Organizado pelo autor.

Gosch et al. (2014) relatam que a reforma agrária foi executada com maior vigor na região norte do país, onde se encontram 76% de toda a área incorporada à reforma agrária e 41% de todas as famílias assentadas, como pode ser visto na figura 2. Quase a totalidade da área incorporada à reforma agrária (97%) e das famílias assentadas (91%) se localizam nas três regiões do país: norte, nordeste e centro-oeste.

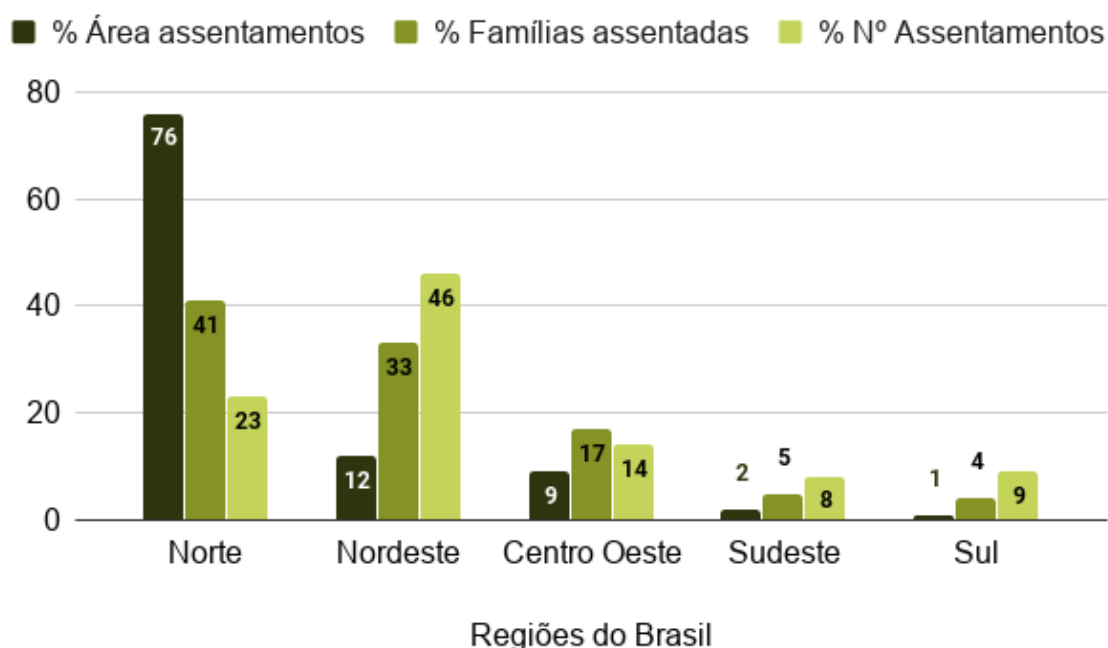


Figura 2 – Percentuais da reforma agrária distribuídos nas regiões do Brasil.

Fonte: Gosch et al. (2014)

Essa distribuição desigual das ações da reforma agrária foi ressaltada, já em 1996, por Bergamasco & Norder, onde foi relatado que “a política agrária nacional tentou de forma clara deslocar a luta pela terra para locais mais afastados e desabitados do país, como na região amazônica e, sobretudo, em áreas de fronteira agrícola”.

Em Goiás a política de reforma agrária implantada seguiu o mesmo padrão, isto é, a criação de assentamentos rurais ocorreu preferencialmente longe do eixo econômico e produtivo do estado, especialmente longe das regiões produtoras de grãos (mesorregião sul de Goiás), deslocando os assentamentos para regiões menos desenvolvidas economicamente. Em 2015 existiam 421 assentamentos rurais no estado, ocupando aproximadamente um milhão de hectares e abrigando mais de 22 mil famílias (MEDINA et al., 2016). Esses assentamentos se concentram em quatro regiões do estado (ver figura 3), formando em escala menor as já citadas “manchas territoriais”, caracterizadas por Heredia et al. (2002).

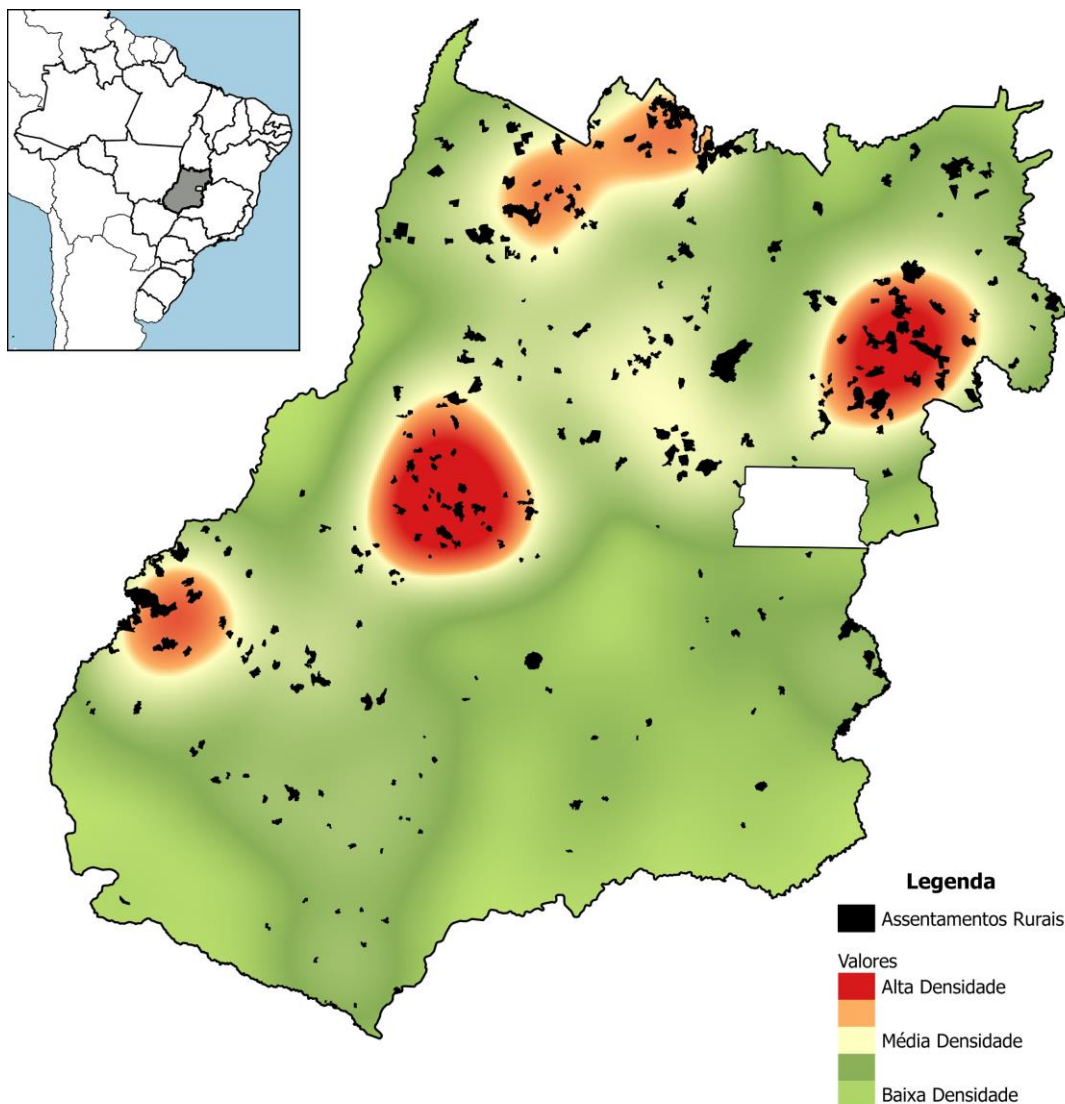


Figura 3 – Espacialização e Densidade de Kernel dos assentamentos rurais goianos

Organizado pelo autor.

A distribuição dos assentamentos rurais em Goiás foi relatada por Oliveira (2013), o mesmo descreve que na região norte de Goiás existe uma concentração de assentamentos relativamente grandes em área, abrigando, portanto muitas famílias. Na região noroeste existem poucos assentamentos, mas com área extensa, abrigando também muitas famílias; e na região central do estado existem muitas famílias assentadas distribuídas em vários pequenos assentamentos. Já Santos & Castro (2016), observaram a alta concentração de assentamentos rurais no nordeste goiano, região de baixa aptidão agrícola e menos desenvolvida economicamente, em contraposição a baixa densidade de assentamentos na porção sul do estado, justamente a região com melhores condições de aproveitamento agropecuário das terras e com um maior desenvolvimento econômico e social, situação que corrobora a descrição realizada por Bergamasco & Norder (1996). Essa disparidade regional

de Goiás é descrita, em certa medida, por Ferreira et al. (2009), que destacam que é justamente a porção norte do estado onde são encontrados os maiores índices de pobreza, os menores valores de terra e os maiores volumes de remanescentes do Cerrado.

Assim, os assentamentos rurais goianos foram implantados em sua maioria no “eixo centro-norte” do estado (ver figura 3), região distante da infraestrutura produtiva do sul de Goiás, menos desenvolvida economicamente, com terras mais baratas e com solos e relevo menos favoráveis à produção agropecuária, em comparação às condições do sul do estado.

Na Figura 4 é possível observar a distribuição dos assentamentos rurais em relação às classes de solo de Goiás. Observa-se que 51,9% das terras do estado são classificadas como Latossolo; 21,7% são da classe Cambissolo; e 8% são solos da classe Plintossolo. Já as terras dos assentamentos de Goiás se dividem de forma diferente quanto a sua classificação. Assim, 38,9% das terras dos assentamentos de Goiás são da classe Latossolo; 25,9% são da classe Cambissolo; e 16,9% são solos da classe Plintossolo.

Percebe-se menor percentual de Latossolos nos assentamentos rurais em relação às terras do estado e um maior percentual de solos das classes Cambissolos e Plintossolo. É sabido que os Latossolos têm em geral, boas condições físicas e relevos mais suaves, apresentando alto potencial para o uso agrícola. Já os Cambissolos são pouco desenvolvidos, apresentando ainda as características do material originário (rocha), estando normalmente associados a áreas de relevos muito movimentados (ondulados a montanhosos); e os Plintossolos são normalmente mal drenados com baixa fertilidade natural e acidez elevada (Embrapa, 2020). Dessa forma o conjunto de assentamentos rurais tem percentualmente menos terras com aptidão agrícola em comparação ao conjunto de terras do estado de Goiás.

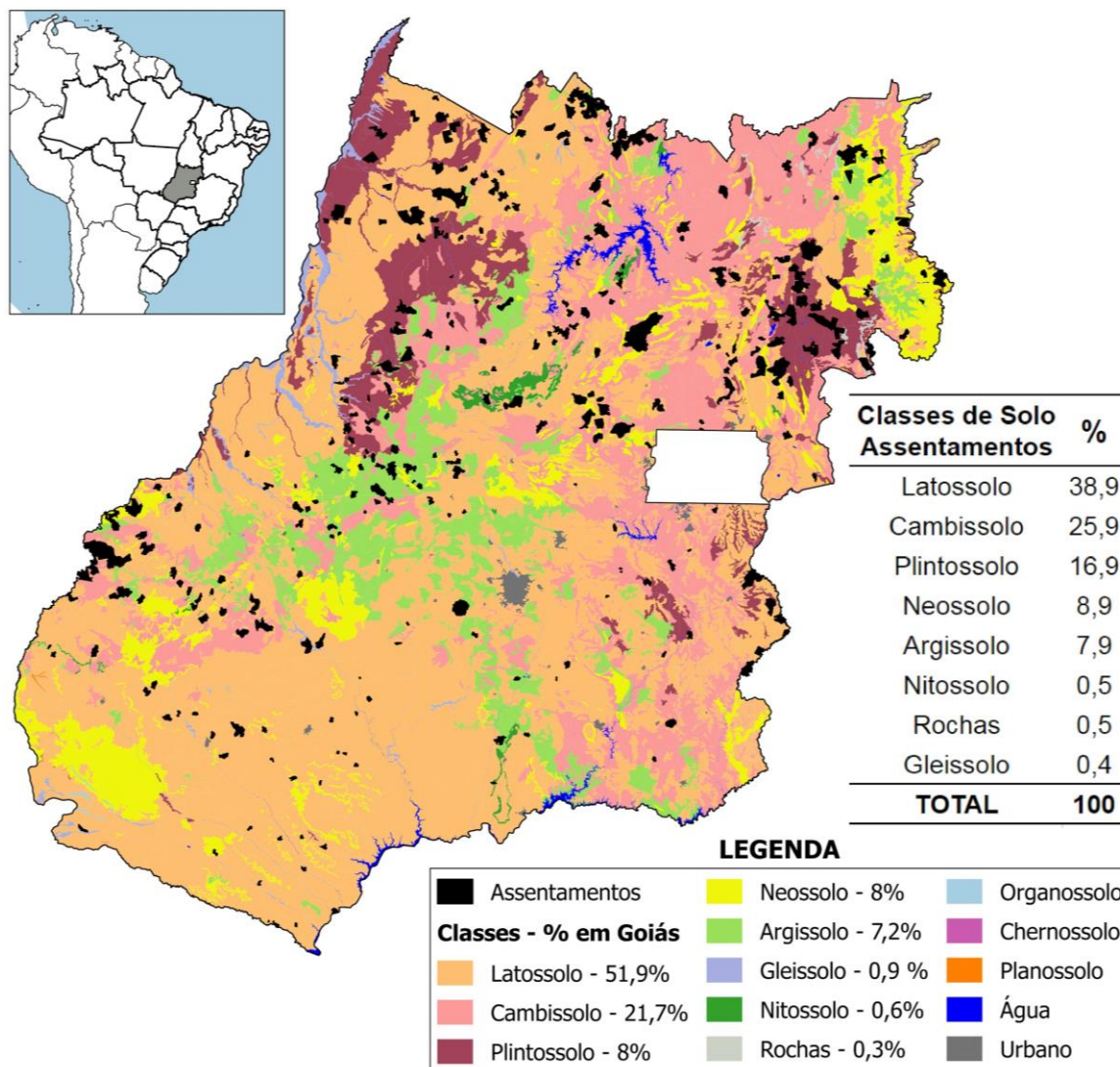


Figura 4 - Assentamentos rurais e as classes de solos em Goiás.

Organizado pelo autor. Fonte: (EMATER, 2016)

A localização de assentamentos rurais em regiões como pouca aptidão agrícola e isolada de mercados dinâmicos, em especial o norte e nordeste goiano, pode ter influência negativa no processo de desenvolvimento dos assentamentos. Visto que a localização (quadro natural, contexto socioeconômico e produtivo do entorno e acesso a infraestrutura) é um dos fatores determinantes para o sucesso econômico das famílias assentadas, como descrito por Bittencourt et al. (1999).

No seu estudo Bittencourt et al. (1999), relatam que o nível de interação entre diversos fatores determina o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos rurais. Dentre os fatores que mais influenciaram negativamente no desenvolvimento dos assentamentos se destacaram, as limitantes condições do quadro natural (relevo, solo e água); as péssimas condições das estradas internas ou de acesso aos assentamentos, que dificultam ou impedem o

escoamento da produção e a relação com os mercados locais; a falta ou ineficiência de assistência técnica; e a deficiência na organização interna. Os autores ressaltam que a baixa qualidade do quadro natural seria o fator mais importante a ser considerado, pois qualquer intervenção de cunho produtivo fica condicionada às restrições naturais da área; e concluem que a escolha de áreas com boas condições produtivas é fundamental para bom desenvolvimento dos assentamentos.

Nesse sentido, Gosch et al. (2020) colocam em dúvida as boas condições produtivas dos imóveis rurais adquiridos pela política pública da reforma agrária, a partir de estudo realizado em assentamentos de Goiás. Segundo os autores $\frac{3}{4}$ das pastagens presentes nos imóveis que deram origem aos assentamentos rurais, tinham algum grau de degradação, onde 54% das pastagens avaliadas foram classificadas como fortemente ou moderadamente degradadas. A partir dessa constatação os autores afirmam que os assentados herdaram passivos ambientais e não tem incentivo financeiro para corrigi-los, visto que esse passivo é descontado do valor pago pelas benfeitorias ao antigo proprietário e não retorna aos assentamentos rurais para serem investidos na recuperação das pastagens degradadas.

Em realidade a política de reforma agrária praticada no país, via de regra, priorizou a alocação de recursos para a aquisição de terras em oposição a investimentos em ações para melhorar a qualidade de vida ou impulsionar o desenvolvimento econômico dos assentados (infraestruturas sociais e produtivas) (SAUER, 2005), ou mesmo corrigir passivos preexistentes. Mesmo essa priorização de recursos sofreu “desidratação” na última década, e as desapropriações passaram a priorizar áreas com preços de terras mais baixos, resultando em gastos públicos com um retorno maior de famílias beneficiadas (FERREIRA, 2015).

Assim o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA chegou a publicar a portaria nº 7, de 31/01/2013 (BRASIL, 2013), limitando a desapropriação de imóveis rurais que excedessem o valor de referência, por região geográfica e bioma incidente. Tendo como valor mínimo 40 mil reais por família, nos biomas Cerrado e Caatinga – Região Nordeste, e máximo de 140 mil reais por famílias assentadas em outras regiões do país. Esses critérios internos restringiram a aquisição de imóveis rurais, obrigando de certo modo, a instituição agrária a aumentar o número de famílias assentadas num mesmo imóvel, ou seja, reduzindo o tamanho das parcelas; e/ou a buscar terras que se enquadrassem nas restrições financeiras impostas, ou seja, terras menos valorizadas localizadas em regiões distantes das infraestruturas produtivas e/ou provavelmente com restrições em seu quadro natural.

Outra situação que impactou negativamente na execução de políticas de reforma agrária foi o acórdão do TCU 775/2016 – Plenário (BRASIL, 2016). O mesmo determinou a

paralisação dos processos de seleção de famílias a serem assentadas, alegando irregularidades nos ritos de seleção e falta de transparência, além de contribuir com o bloqueio massivo do acesso de milhares de famílias assentadas às políticas públicas como emissão de Declarações de Aptidão ao Pronaf - DAP, créditos, construção de moradia, dentre outras. Assim inúmeros trabalhadores rurais foram prejudicados. Como ocorrido no assentamento São Domingos de Gusmão no município de Goiás, último Projeto criado pela superintendência do INCRA em Goiás, em 2017. O mesmo não teve ainda a homologação das famílias pré-assentadas no imóvel. Levando as mesmas a não receberem os créditos iniciais do INCRA, fato que aumenta as dificuldades enfrentadas pelas famílias, e pode levá-las a desistência ou mesmo a exploração excessiva dos recursos naturais do assentamento rural.

Para além da paralisia na criação de assentamentos rurais do último período, observa-se que uma das consequências desse *modus operandi* da política agrária, são os inúmeros relatos sobre problemas da baixa qualidade dos solos nos assentamentos rurais e da falta de critérios na seleção das áreas a serem destinadas à reforma agrária, algumas adquiridas pelo Estado brasileiro já com ônus ambientais diversos, como descrito por vários autores, a saber: Ferreira (1994); Curado (1998); Sparovek (2003); Silva (2006); Ipea (2013); Ferreira (2015); Gosch et al. (2017); Santos (2018).

Especificamente Silva (2006) relata que em muitas regiões, o problema ambiental é anterior aos assentamentos, que herdaram solos desmatados, pouco férteis, desgastados e/ou carentes de recursos hídricos, a autora, cita ainda o exemplo dos assentamentos São Felipe e Acaba Vida, ambos no município de Goiás, que apresentam solos bastante inférteis e pedregosos, impróprios à produção agrícola.

A conjunção desses fatores adversos como: a localização dos assentamentos em regiões menos desenvolvidas, as limitações do quadro natural, a falta de investimentos em infraestruturas sociais e produtivas, e a demora na disponibilização dos créditos iniciais as famílias, demonstram em parte a complexidade dos desafios enfrentados pelo público beneficiário da reforma agrária, em regra, pobres rurais e urbanos com baixo nível de escolaridade, mas com experiência em atividades do meio rural. Não obstante a manutenção dos beneficiários nas áreas reformadas se torna um dos grandes desafios da presente política, visto que o índice de evasão dos assentamentos rurais é de cerca de 30% em todo o Brasil, sendo que este valor varia entre as regiões, tendo a região norte o maior índice (41,8%) e a região sudeste o menor índice (12,1%) (GUANZIROLI et al., 2001; ONDETTI, 2016).

Para os 70% das famílias que não abandonam os assentamentos rurais, o desafio ultrapassa a permanência na terra e ganha a dimensão de melhoria da qualidade de vida. Para

tanto, os assentados enfrentam desafios de organização política e produtiva. Política no sentido de garantir que as políticas públicas (créditos, assistência técnica, infraestrutura social e produtiva) cheguem aos assentamentos rurais e viabilizem a sua permanência e a produção rural. E produtiva no sentido de tirar seu sustento das atividades rurais desenvolvidas na nova propriedade, vinculando sua produção agropecuária a mercados consumidores locais e regionais, proporcionando assim renda e bem-estar social à sua família.

Nesse sentido, a pura e simples conquista da terra; tão sonhada e concretizada por milhares de posseiros, arrendatários, meeiros e assalariados rurais; em si só; não é garantia e certeza de emancipação dos trabalhadores outrora excluídos. É sim, uma possibilidade, cuja realização demanda o auxílio do Estado, no tocante a implementar uma política de reforma agrária que contemple as demandas produtivas, sociais e ambientais que permeiam a realidade dos assentamentos rurais.

Dessa forma é preciso alterar o atual modelo de reforma agrária instalado desde a redemocratização. A política de reforma agrária como mero instrumento para apaziguar conflitos sociais deve deixar de existir para dar lugar a uma reforma agrária eficaz e eficiente. Onde Estado brasileiro consiga planejar as ações de criação de assentamentos rurais em zonas prioritárias de reforma agrária, tal qual estabelecido no primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) de 1985.

Pois, embora os avanços sejam significativos do ponto de vista do número de assentamentos e de quase um milhão de famílias assentadas, eles parecem pequenos frente à concentração atual da terra e a manutenção da estrutura fundiária brasileira. Neste sentido, Bergamasco e Norder (1996) ainda são atuais ao afirmarem que “A reforma agrária ainda está por ser feita. Os assentamentos já instalados representam uma conquista parcial, e são a formação de algumas ilhas entre enormes latifúndios”.

Assim para alterar o quadro atual, faz-se necessário uma massiva fiscalização do cumprimento da função social da propriedade rural; a atualização dos índices de produtividade utilizados pelo INCRA para mensurar se uma propriedade rural é considerada produtiva ou não, já que os dados usados são da agropecuária brasileira de 1975; e uma profunda reestruturação da autarquia agrária nacional, priorizando a governança agrária, com uma base de dados integrada. Enfim, é necessário dar condições para que o INCRA cumpra sua missão institucional contemplada na carta magna brasileira, a Constituição Federal de 1988, possibilitando assim reduzir a concentração de terras e as desigualdades sociais no Brasil.

Referências

BERGAMASCO, S. M. P. P. 1997. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos avançados**, v. 11, n. 31, p. 37-49.

BERGAMASCO, S.M., Norder, L. A. C. 1996. **O que são assentamentos rurais**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 87 pp.

BINKOWSKI, P. 2018. **Análise de conflitos e relações de poder em espaços rurais**. (DERAD600). PLAGEDER. Ed. UFRGS. 88 p. pdf. ISBN 978-85-386-0429-7.

BITTENCOURT, G., Borges de Castilhos, D., Bianchini, V., Correa da Silva, H., Guanzioli, C. 1999. Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. **Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO**, Brasília, 1999.

BRASIL. 2013. Portaria MDA nº 7, de 31 de janeiro de 2013. Brasília. **DOU Diário Oficial da União** – seção 1, ISSN 1677-7042, p. 87. Publicado no D.O.U. de 1 de fevereiro de 2013.

BRASIL. 2016. Tribunal de Contas da União. **Acórdão do TCU - 775/2016 – PLENÁRIO**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1718418/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse> Acesso em: 16 jul. de 2020.

CAUME, D. J. 2000. Conflito social e reforma agrária em Goiás. **In Estudos**. Goiânia: UCG v.27 n.1. jan-mar.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no Campo** – Brasil 2016. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2016.

CURADO, F. F. Ocupação e assentamento na Fazenda Rio Vermelho: a constituição do agricultor assentado na região de Goiás. **Dissertação** (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, 1998.

EMATER - Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária. 2016. Classes de solos dos municípios Goianos. **Distribuição dos solos de Goiás**. Responsável técnico Eng.º Agr.º Márcio de Jesus Guimarães Resende. Disponível em: <<http://www2.sieg.go.gov.br/post/ver/226836/mapeamento-desolos-1:250.000>>. Acesso em: 13 set. 2018.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária / Solos. 2020. Agência Embrapa de Informação Tecnológica - Ageitec. Disponível em: <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/solos_tropicais/arvore/CONTAG01_11_2212200611540.html>. Acesso em: 19 de mar. de 2020.

FRANKEMA, E. The colonial roots of land inequality: geography, factor endowments, or institution? **The Economic History Review**, v. 63, n. 2, p. 418-451, 2010.

FERREIRA, B. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do Governo Federal. pp. 29 – 48. In: Medeiros, L. et al. (Org.) **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

FERREIRA, G. C. V. Assentamentos Rurais no Vale do Araguaia mato-grossense: adaptação e permanência. 118 f. **Dissertação** (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

FERREIRA, M. E., MIZIARA, F., FERREIRA, L. G., RIBEIRO, F. L., FERREIRA, N. C. Ativos ambientais do bioma Cerrado: uma análise da cobertura vegetal nativa e sua relação com o preço da terra no Estado Goiás. **Revista Brasileira de Cartografia** (Impresso), Brasília, n. 61/1, pp. 37-50, 2009.

GUANZIROLI, C., Bruno, R., Medeiros, L. (Coords). Percentuais e Causas das Evasões nos Assentamentos Rurais. Ministério do Desenvolvimento Agrário: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, 2001.

GUEREÑA, A., BURGOS, S. O. 2016. Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina. **Oxfam 2016**. Disponível em: <https://oxfam.org.br/projetos/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina/> Acesso em: 05 out. 2019.

GOSCH, M. S., Ferreira, M. E., Medina, G. S. A Espacialização dos Assentamentos Rurais da Reforma Agrária nos Biomas e Regiões do Brasil. In: 11º Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão - XI Seminário de pós-graduação. Goiânia. **Anais do XI CONPEEX Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão Universidade Federal de Goiás**. Goiânia, 2014. v. XI. p. 2383-2387.

GOSCH, M. S., Ferreira, M. E., Medina, G. S. The role of the rural settlements in the Brazilian savanna deforesting process. **Journal of Land Use Science**, v.12, n.1. p. 55-70, 2017.

GOSCH, M. S., Parente, L. L., Ferreira, N. C., de Oliveira, A. R., Ferreira, L. G. Pastagens degradadas, uma herança dos imóveis rurais desapropriados para os assentamentos rurais do Cerrado goiano. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 15, n. 35 Abr., p. 202-229., 2020.

HEREDIA, B., Medeiros, L. S., Palmeira, M., Cintrão, R., Leite, S. P. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**. p. 73-11, 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Dados do Censo 2006*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/indice_de_gini.shtm>. Acesso em: 01 de out. de 2019.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/n%C3%BAmeros-da-reforma-agr%C3%A1ria.html>>. Acesso em 11 de março de 2013.

INOCÊNCIO, M. E., Calaça, M. Cerrado: fronteira da produção capitalista do século XX. In: **Anais - XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária - XIX ENG**, 2009, USP - SP.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2013. Avaliação da situação de Assentamentos de Reforma Agrária no Estado de São Paulo: fatores de sucesso ou insucesso. Brasília. 121p.

JEPSON, W. A disappearing biome? Reconsidering land cover change in the Brazilian savanna. **Geographical Journal**, v. 17, p. 99–111, 2005.

KLINK, C. A., MACHADO, R. B. Conservation of the Brazilian Cerrado. **Conservation Biology**, v. 19, p. 707-713, 2005.

LEITE, S., HEREDIA, B., MEDEIROS, L., PALMEIRA, M., CINTRÃO, R. Impacto dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: **IICA/NEAD**; São Paulo: Editora: UNESP, 392p, 2004.

MATTEI, L. Questão agrária, desenvolvimento e a pertinência da reforma agrária no Brasil contemporâneo. In: MATTEI, L. (Org.). **A questão agrária no desenvolvimento brasileiro contemporâneo**, p. 15-27. Florianópolis, Editora Insular, p. 120, 2013.

MEDINA, G., CAMARGO, R., SILVESTRE, W., Retratos da Agricultura Familiar em Goiás: Relevância, Sistemas de Produção e Alternativas Para Sua Consolidação. In: Medina, G. (Org.). **Agricultura Familiar em Goiás: lições para o assessoramento técnico**, p.15-39. 3. Ed. Ver. E ampl. Goiânia, Editora UFG, 285 pp, 2016.

NEVES, D. P. Getúlio Vargas e os muitos oeste brasileiros: colônias agrícolas no estado do Rio de Janeiro. In: MARIM, J. O. B; NEVES, D. P (Org.). **Campesinato e Marcha para Oeste**, p. 101-143. Santa Maria, Editora da UFSM, p. 503, 2013.

NORDER, L. Assentamentos rurais: casa, comida e trabalho. **Dissertação** de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 143 p, 1997.
<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/278983>

OLIVEIRA, V.T. Conflito de usos em áreas de preservação permanente de assentamentos rurais e demais áreas em bacias hidrográficas de Goiás **Dissertação** de Mestrado. PPGEMA, UFG, Goiânia. 125 p. 2013. Retrieved from <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/3190/5/Oliveira,Victor%20Tomaz%20de-2013-disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>

ONDETTI, G., The social function of property, land rights and social welfare in Brazil. **Land Use Policy**, v.50, p.29-37, 2016.

OXFAM BRASIL. **Terrenos da desigualdade**: terra, agricultura e desigualdades no brasil rural. nov de 2016. Informe da Oxfam Brasil. Disponível em:
<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em: 10 Out. 2019.

PESSOA, J. M. **A revanche camponesa**. Goiânia: Editora da UFG, 351 p, 1999.

PNUD. Human Development Report 2016. Work for Human Development. UNDP. **United Nations Development Programme**. UN Plaza, New York, NY 10017 USA, 2016.
Disponível em:
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>. Acesso em: 07 out. 2019.

SANTOS, J. G. R. Sustentabilidade de assentamentos rurais no estado de Goiás: avaliação comparada entre os assentamentos do Nordeste e do sul Goiano. 2018. 222 f. **Dissertação** (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

SANTOS, J. G. R., Castro, S. S. Influência do meio físico na produção dos assentamentos rurais das Regiões do Sul e do Nordeste Goiano. **Sociedade & Natureza**, v.28, n.1, p.95-115, 2016.

SAUER, S. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: FRANÇA, C. G., SPAROVEK, G. (Coords.). **Assentamentos em debate**. Brasília: NEAD. p. 57-74, 2005.

SILVA, M.A.D. Natureza e (re)produção: sustentabilidade em assentamentos rurais goianos. 2006. **Tese** doutorado em ciências ambientais - CIAMB/UFG, Goiânia, 207 pp, 2006.

Disponível em:

<https://ciamb.prpg.ufg.br/up/104/o/tese_completa_MARIA_APARECIDA_DANIEL_DA_SILVA.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

SPAROVEK, G. A. **Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. Páginas & Letras. Editora e Gráfica, v.1, 204p, 2003.

VERANO, T. C., GOSCH, M. S., FIGUEIREDO, R. S. Assassinatos no campo e reforma agrária: uma análise estatística e espacial do período de 1995 a 2017. In: Antônio Canuto; Cássia Regina da Silva Luz; Thiago Valentim. (Org.). **Conflitos no Campo Brasil 2017**. 01ed.: 2018, v. p.109-117.