

# AS POLÍTICAS DE ASSENTAMENTOS EM SÃO PAULO: POR UM BALANÇO DA TRAJETÓRIA DAS EXPERIÊNCIAS EM DISTINTAS REGIÕES<sup>1</sup>

*Luís Antonio Barone<sup>2</sup>*

*Vera Lúcia S. Botta Ferrante<sup>3</sup>*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é proceder a um balanço provisório das experiências de assentamentos rurais implantados nos últimos 25 anos em duas regiões diferenciadas do Estado de São Paulo (Brasil). Frutos de um movimento que envolve a redemocratização do país, a articulação de novas forças políticas (sindicatos e movimentos sociais do campo) e os limites institucionais definidos a partir da Constituição de 1988 e dos programas e políticas públicas das últimas décadas, esses assentamentos expressam tensões, que são reveladoras das contradições e possibilidades da chamada agricultura familiar, frente ao poder do grande capital agropecuário e agroindustrial, no âmbito do desenvolvimento social no campo paulista. As regiões sob análise são a de Araraquara (centro-nordeste do Estado) e a do Pontal do Paranapanema (extremo oeste do Estado). Diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social caracterizam tais realidades, nas quais as trajetórias dos assentamentos se dão através da constituição de uma trama de tensões, formada a partir das relações travadas por distintos atores, sendo destacados nesse estudo os próprios assentados e os diferentes mediadores tanto das políticas públicas como das possíveis alternativas econômicas. Avalia-se a eficiência (ou não) de políticas públicas específicas para esses produtores, patrocinadas pelos governos federal e estadual em parceria com os municípios. A inserção sempre problemática dos assentamentos nos distintos contextos regionais e no circuito do desenvolvimento

---

<sup>1</sup>Este artigo é uma versão modificada da comunicação intitulada "Para onde vão os assentamentos rurais: por um balanço das possibilidades institucionais da Reforma Agrária em São Paulo", apresentada no **VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de Galinhas-PE, novembro/2010.

<sup>2</sup>Universidade Estadual Paulista – Unesp.

<sup>3</sup>Centro Universitário de Araraquara – Uniara.

local é encarada como o fazer-se de uma nova trama de relações sociais, revelando tensões entre as práticas e as racionalidades dos diferentes agentes (assentados, técnicos, agentes políticos, e outros mediadores) e o campo do poder, campo de forças sociais que disputam os destinos da reforma agrária.

**Palavras-chave:** Política de Assentamentos; Desenvolvimento Regional; Trama de Tensões.

***Abstract:** The purpose of this paper is to provide a provisional assessment of the settlement experience of rural settlements established during the last 25 years in two different regions of São Paulo (Brazil). As a consequence of the movement that encompasses a broad spectrum of issues which includes re-democratization of the country, the articulation of new political forces (trade unions and rural social movements) and institutional boundaries defined by the Federal Constitution in 1988, and the programs and policies of recent decades, there is evidence of community tensions within these settlements that is indicative of the contradictions and possibilities of the so-called "family farms" to compete with large commercial producers and large agribusiness companies in the field of social development in the countryside in São Paulo State. This review encompasses the areas of Araraquara and Pontal towns, located in the center-east and far west of São Paulo State, respectively. Different levels of economic and social development characterize such features, in which the trajectories in the process of settlements occur through the points of tensions established with the relationships among various actors, whereas this study focused the importance of the settlers and a number of experts in mediation either in the field of public administration or economic related fields. Furthermore, the effectiveness (or non-effectiveness) of government-sponsored public policies, which is a partnership of Federal, State, and local government designed to those producers, is also evaluated. The very important matter of attempting to have the settlement embedded within a broadly regional context as well as into the local development path, which is always problematic, is seen as an action to build and establish new social networks or social relationships, enlightening tensions between practices and rationality of the different agents (settlers, technicians, politicians, and other mediators) and the institutional power, the struggles of social forces on the outcome of agrarian reform.*

**Keywords:** Settlement Policy; Regional Development; Point of Tensions.

## **Introdução: a perspectiva analítica das tramas de tensões**

No Brasil do Século XXI, onde a maioria da população habita áreas urbanas, o assentamento de centenas de milhares de famílias de trabalhadores – boa parte delas composta de ex-assalariados rurais – em projetos de reforma agrária suscita questões sobre as dificuldades de ressocialização desse segmento social. A luta pela terra e a conseqüente política de assentamentos rurais desenvolvida no Estado de São Paulo nos últimos 25 anos têm colocado, tanto para pesquisadores quanto para gestores públicos e população assentada, questões e desafios no desenvolvimento destas experiências de democratização do acesso à terra na unidade mais modernizada da federação.

Aos 25 anos do lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), iniciativa que pode ser considerada marco em termos de políticas públicas voltadas para essa questão, a discussão acerca do desenvolvimento desses assentamentos é particularmente candente. Para alguns, os mais críticos da política de cessão de terras para os assentamentos, tais experiências não redundam em nada em termos de desenvolvimento econômico, não se furtando, inclusive, a reafirmarem a alcunha de "favela rural" para os Projetos de Assentamentos. Essa desqualificação, visivelmente ideológica, ressalta de maneira exagerada um único aspecto – o estritamente econômico-financeiro – ocultando outras dimensões que o complexo conceito de desenvolvimento carrega inevitavelmente. Tais avaliações, não isentas, ignoram, inclusive, um resultado positivo que se pode aferir em diferentes microrregiões do país, nas quais os assentamentos são, efetivamente, dinamizadores econômicos (LEITE *et. al.*, 2004).

A partir de uma pesquisa qualitativa e longitudinal desenvolvida pelo Nupedor<sup>4</sup>, acompanhando a trajetória de áreas reformadas e das famílias aí instaladas, buscamos refletir sobre as experiências passadas e presentes desses trabalhadores com relação às dificuldades de organização da produção e integração econômica. O objetivo dessas análises é compreender os processos e os bloqueios referentes à integração desses Projetos de Assentamentos na economia regional, bem como os avanços e recuos dessa categoria nova – os assentados – em sua busca por reconhecimento e cidadania.

Esta perspectiva busca estabelecer relações possíveis entre uma dada realidade empírica – que é mais que uma política pública, porque é também obra da luta de milhares de famílias camponesas – e um conjunto de preocupações teóricas

---

<sup>4</sup>O Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (Nupedor), formado em 1988, reúne pesquisadores e estudantes da área de Ciências Sociais da FCL/UNESP – Araraquara, do Centro Universitário de Araraquara – Uniara e da FCT/UNESP – Presidente Prudente.

daqueles que estudam ou interferem, via Estado, nessa realidade. Para nós, a relação dos assentamentos com o desenvolvimento não é direta, linear, mas pautada por tensões, que se expressam, tanto objetiva quanto subjetivamente, no modo de vida e na maneira de inserção dos assentados em contextos regionais que, no caso brasileiro, são extremamente diversificados. No tocante ao conceito de desenvolvimento, nossa compreensão aponta para a maneira como ele é tratado por Amartya Sen, para quem o desenvolvimento pode ser entendido como expansão das liberdades.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carências de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressores (SEN, 2000, p. 18).

Assim, uma pergunta pode ser feita: quais disposições criadas nos assentamentos são capazes de possibilitar às pessoas tomarem as rédeas de suas vidas em suas próprias mãos, garantindo sua subsistência e ampliando suas alternativas de participação e organização sociais? A gestão que os assentados imprimem ao território dos assentamentos, nos aspectos da sua organização social, sua mobilização e instituições políticas e sua participação econômica, podem redundar em mais ou menos liberdade para essas famílias.

O desenvolvimento, dessa forma, se dá na trajetória dessas experiências frente aos constrangimentos estruturais que a sociedade impõe, sobretudo através do mercado e do Estado, como também frente à necessária reelaboração da própria trajetória pessoal e familiar desses camponeses, para sua participação (tensionadora) nos distintos campos da vida social. Acreditamos que essa perspectiva não elimina os indicadores de eficiência econômica, mas os inserem num conjunto muito mais amplo de dados – eminentemente qualitativos – que o acompanhamento dessa difícil travessia em direção à inclusão social e à cidadania revela.

Uma nova trama é constituída pelas relações travadas entre distintos atores, sendo destacados, nesse estudo, os próprios assentados e os diferentes mediadores tanto das políticas públicas como das possíveis alternativas econômicas. O confronto desses atores nos espaços sociais de disputa e constituição das políticas públicas é gerador dessa trama de tensões, opondo interesses e racionalidades diversas, mediante distintos projetos, compromissos e estratégias. Resulta, dessa reflexão sociológica, a percepção da força desses agentes sociais – os assentados – por vezes relegados ao preconceito (teórico e político), lutadores por um pedaço de

chão. Inseridos num contexto que lhes é, muitas vezes, hostil, esses trabalhadores rurais, a partir de suas perspectivas e consciências, acabam por ser os protagonistas dos processos nos quais estão inseridos.

Os assentados aparecem sempre como sujeitos, mesmo que muitas vezes em posição de subalternidade, porém com presença ativa e desenvolvendo estratégias, mais ou menos coerentes, de possíveis projetos políticos de fortalecimento da agricultura familiar via assentamentos. Por vezes, é verdade, parecem tão somente submergir num sistema de controles e de poderes que os aniquilam. Falar nas tensões sociais constituintes do espaço social dos assentamentos significa abordar essa realidade, destacando as resistências e acomodações que são empiricamente verificadas na construção das relações entre os distintos atores sociais presentes no contexto socioeconômico e político estudado.

Em questão está a movimentação dos atores neste cenário, tendo sempre os trabalhadores assentados como ponto de partida dessa trama. Assim, a inserção dos assentamentos nos contextos regionais pode revelar-se mais ou menos problemática, mas sempre se dará mediante o fazer-se de uma tessitura social, cuja trama revela tensões entre as práticas e as racionalidades desses distintos atores<sup>5</sup>. Nessa empreitada já realizada (mas sempre demandante de atualizações e ampliações), discute-se criticamente a noção de "impactos" do processo de implantação dos assentamentos rurais<sup>6</sup>. Tal noção parece adequada para uma compreensão dos processos locais e regionais de amplo espectro. No entanto, conforme afirmam alguns dos próprios pesquisadores que tomamos como referência,

esses processos de transformação [causados pelos assentamentos rurais], para os quais muitas vezes o termo 'impacto' pode ser excessivo (uma vez que ele tende a chamar a atenção para o mais visível e espetacular), muitas vezes têm **caráter molecular** [grifo nosso] e só se potencializam ao longo do tempo... (LEITE *et. al.*, 2004, pp. 20-21).

Propõe-se, neste trabalho, um aprofundamento da análise, em direção

---

<sup>5</sup>As reflexões sobre essa temática estão propostas no Projeto de Pesquisa (Auxílio Integrado CNPq) "Assentamentos rurais e desenvolvimento: tensões, bloqueios e perspectivas (uma análise comparativa em duas regiões do estado de São Paulo)".

<sup>6</sup>Cf. Leite *et. al.*, 2004; Medeiros e Leite, 2004.

justamente dessas relações sociais moleculares, que constroem a dinâmica dos contextos sociopolíticos nos quais os assentados estão inseridos. Neste sentido, discutir a tessitura de uma trama de tensões sociais, a partir da prática desses agentes, cuja racionalidade social transita numa relação complexa entre resistência e acomodação, parece ser mais adequado para a compreensão desses processos. Mesmo que condicionadas por dinâmicas que lhes são impostas de fora, tais práticas constituem a história viva de trabalhadores que, estando numa posição estrutural de subalternidade social, organizam estratégias – individuais ou coletivas – cuja consecução, senão amplamente transformadoras das relações sociais, revelam aspectos inovadores e singularmente determinantes da realidade da qual participam como sujeitos.

### **Comparar o incomparável? Os assentamentos em distintos contextos regionais**

Como um estudo que se propõe a avaliar a implementação e a gestão das políticas de desenvolvimento para os assentamentos rurais, a partir da mobilização dos agentes que compõem esse campo específico, temos como suporte empírico duas regiões do Estado de São Paulo: a região central do Estado, com os assentamentos da microrregião de Araraquara; e o Pontal do Paranapanema. Nelas a ação pública para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais tem intensidades diferentes, tornando difícil uma comparação *stricto sensu*.

As características socioeconômicas das distintas regiões em estudo revelam uma grande disparidade em termos de desenvolvimento regional. Enquanto a região Central do estado apresenta índices de dinamismo econômico notáveis, a região do Pontal do Paranapanema tem diagnosticado um "esvaziamento econômico", em favorecimento das regiões fronteiriças de Mato Grosso do Sul e Paraná.

O caráter comparativo deste estudo visa, então, ressaltar os possíveis destinos das experiências de assentamentos, em função das tramas sociais constituídas pelos distintos conjuntos de agentes/atores políticos que animam o cenário regional em cada caso, bem como através das tensões que se expressam no campo das alternativas políticas e econômicas. Assim, pecuaristas ligados à UDR no Pontal e empresários agroindustriais ligados ao setor canavieiro na região de Araraquara são agentes que apresentam posições simétricas no campo de forças em estudo, mas que não têm necessariamente a mesma estratégia frente às tensões geradas a partir do desenvolvimento dos assentamentos.

A região de Araraquara (região central do Estado de São Paulo) conta com

três projetos de assentamentos rurais, produtos de diferentes políticas públicas gestadas ao longo dos últimos 20 anos, sendo dois deles de responsabilidade do Instituto de Terras do Estado/ITESP (Monte Alegre e Horto Bueno de Andrade) e um do INCRA (Bela Vista do Chibarro). Os primeiros núcleos de assentamentos (Monte Alegre I, II, III e IV) foram instalados pelo ITESP nos anos de 1985 e 1986 em áreas da extinta FEPASA, ainda na gestão do governador Franco Montoro (1983-1986), tendo sua instalação se completado quase dez anos depois. Hoje o projeto de assentamento Monte Alegre conta com 6 núcleos, perfazendo um total de 416 lotes agrícolas. São 418 famílias que ali residem, segundo dados da Fundação Itesp (existe um outro P.A., o de Bueno de Andrade, em área próxima, cuja origem é praticamente idêntica ao do núcleo VI da Monte Alegre). Além desses núcleos do ITESP, existe um Projeto de assentamento promovido pelo governo federal (INCRA) no município de Araraquara: o projeto de assentamento Bela Vista do Chibarro, com 176 lotes agrícolas (estimadamente) e o mesmo número de famílias. Este assentamento se encontra em terras anteriormente pertencentes a uma usina de açúcar (Usina Tamoio), cuja desapropriação data de 1989.

Em que pesem as conjunturas e as configurações políticas dos órgãos públicos responsáveis pelos assentamentos, a própria política de assentamentos obedeceu estratégias a governamentais distintas. Enquanto em Araraquara essa ação reformista teve início como uma resposta às mobilizações dos assalariados rurais após as greves de Guariba, nos anos 1984-5 (BARONE, 1996) e objetivou, no mais das vezes, áreas públicas do patrimônio da extinta empresa ferroviária estatal (FEPASA), no Pontal, região marcada pela ocupação fundiária irregular, o Estado realizou ações pontuais voltadas para o assentamento de posseiros (e reassentamento de ribeirinhos), até o período mais recente, compreendido pela década de 1990, quando a pressão dos movimentos de trabalhadores rurais (principalmente o MST) teve como contrapartida, notadamente no governo Mario Covas (1995-2000), a instalação de dezenas de projetos de assentamentos, em áreas consideradas devolutas.

O Pontal do Paranapanema e sua série de irregularidades em relação aos títulos de propriedade das terras, somada à grande ociosidade na utilização das áreas desmatadas, têm assistido, desde há muito, conflitos e lutas pela posse da terra. À supracitada insegurança fundiária e à ação que os governos do período da transição democrática desenvolveram, através de uma tímida política de assentamento, os diferentes agentes sociais dessa região responderam com importantes mobilizações.

Ainda durante o período do Congresso Constituinte (1987-1998), surge, na região, a União Democrática Ruralista, reunindo os pecuaristas que se sentiam ameaçados pela perspectiva de uma regularização fundiária que lhes tirasse a posse das terras. Em 1990, já no primeiro ano do governo Collor, o MST inicia o seu mais importante processo de luta pela terra no Estado (FERNANDES, 1996). A partir de então, o conflito entre os sem-terra (tendo o MST como a sua organização mais ativa e representativa) e os fazendeiros pecuaristas (liderados pela UDR) tem pontuado a história recente da região.

Centenas de ocupações, milhares de trabalhadores mobilizados e acampados, dezenas de ações judiciais discriminatórias promovidas pelo Estado no sentido de identificar e arrecadar as terras devolutas irregularmente ocupadas: esse é o contexto sociopolítico do Pontal, que se desdobra desde o início dos anos 1990. Nesse cenário, o incremento da política de assentamentos na região aconteceu, sobretudo, na primeira gestão do governador Mário Covas (1995-1998), como resultado de intensas negociações para arrecadação de áreas e o assentamento de milhares de famílias. O Pontal do Paranapanema é hoje a região com o maior número de assentamentos e de famílias assentadas

Claro que a conjuntura política e as forças sociais que conseguiram, mesmo que episodicamente, fazer valer seus interesses na esfera governamental, são as mesmas que incidiram sobre a política de assentamentos nessas duas regiões. Assim é que a abertura política dos anos 1980, com o fervilhar das demandas sociais e políticas reprimidas, estão diretamente relacionadas com a instalação dos primeiros núcleos de assentamentos nas terras do horto de Silvânia (P.A. Monte Alegre) e com a implantação do maior assentamento do Pontal (a Gleba XV de Novembro, entre os municípios de Rosana e Euclides da Cunha). Neste período, durante o governo André Franco Montoro (1983-1986), todo um arranjo institucional foi montado, com vistas a instrumentalizar uma ação reformista por parte do governo do estado de São Paulo (BARONE, 1996).

Da mesma forma, uma ação mais intensa por parte do governo estadual voltou a ocorrer em meados da década de 1990 (governo Mário Covas). Paralelamente a um programa de arrecadação de terras para assentamentos no Pontal – região mais conflituada do período – o ITESP buscou reorganizar sua atuação e garantir apoio para setores até então desprezados (como os remanescentes de quilombos). Na região de Araraquara, durante o governo Covas, a totalidade das terras da Monte Alegre passou a abrigar assentamentos (hoje são seis núcleos ali instalados).

Com a saída de Covas do governo, primeiro para tratamento médico, depois com seu falecimento (2001), seu sucessor não logrou manter o ritmo de



assentamentos no Pontal. Além disso, após a reeleição do vice-governador em exercício – Geraldo Alckmin – em 2002, o próprio ITESP sofreu mudanças na sua direção. A publicação, em finais de 2002, da portaria do ITESP que autoriza as "parcerias" dos assentados com agroindústrias (na prática, uma aceitação da polémica implantação do cultivo de cana-de-açúcar para fornecimento às usinas) revela claramente uma inflexão na orientação política do órgão estadual – até então resistente às seguidas propostas de consórcio e/ou parceria que foram discutidas ao longo dos anos 1990 (FERRANTE, SANTOS, 2003).

O contexto político nacional também rebate de forma mais ou menos uniforme nas regiões em estudo. O governo Lula, iniciado em 2003, toma a iniciativa de ampliar e descentralizar os quadros do INCRA. Em São Paulo, o órgão federal, restrito a sua sede na capital, era frequentemente tido como ausente pelos assentados em projetos federais. A montagem de escritórios regionais (como em Teodoro Sampaio e Pres. Epitácio, no Pontal e em Araraquara) buscou diminuir essa distância administrativa. Destacam-se, nesse movimento de fortalecimento do INCRA, a instalação de alguns assentamentos federais no Pontal do Paranapanema, numa busca por atender a demanda dos movimentos de luta pela terra e num contraponto à lentidão do governo estadual, bem como a forte tomada de posição contrária ao plantio irregular de cana-de-açúcar no P.A. Bela Vista do Chibarro, em Araraquara, o que levou a uma ação de despejo de assentados em finais de 2007 (FERRANTE, BARONE, BERGAMASCO, 2008).

Além disso, a possibilidade de ampliação do quadro técnico de campo, via convênios com entidades não governamentais, estratégia bastante utilizada no período recente, forneceu mais assistência técnica aos assentamentos, embora esta não tenha logrado vencer dificuldades já diagnosticadas nessa relação entre técnicos e assentados (BARONE, 2000). No último período (2006-2010), a mobilização institucional tem gravitado quase que exclusivamente em torno de projetos federais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e os intermediados pelo programa dos Territórios Rurais (mais especificamente no caso do Pontal do Paranapanema).

### **Impasses econômicos no desenvolvimento dos assentamentos**

Em estudo conjunto FAO/Incrá, publicado há anos (GUANZIROLI, 1998), a integração aos sistemas produtivos regionais é apontada como um fator positivo no desenvolvimento dos assentamentos rurais. A análise mais detalhada e qualitativa desses processos de integração econômica, no entanto, revela impasses que colocam em questão a própria função da política de assentamento rural.

Enormes dificuldades vividas pelas famílias assentadas em produzir nas terras dos assentamentos têm levado a uma persistente estratégia de arrendamento dos lotes. É a figura do "rentista", da qual fala Martins (2004), que retorna da forma menos esperada e mais surpreendente no contexto agrário recente: no interior dos projetos de reforma agrária.

A trajetória produtiva dos assentamentos na região de Araraquara oscila entre a produção de grãos nos anos iniciais, uma busca por diversificação agrícola – que vai da fruticultura a algumas experiências isoladas de produção orgânica – chegando a uma mal resolvida (política e juridicamente) integração ao complexo agroindustrial sucroalcooleiro.

No assentamento Monte Alegre, nos primeiros anos agrícolas enfrentados pelas famílias ali assentadas (1985-1986), o ITESP, com a anuência da liderança sindical que encabeçou a luta desses trabalhadores, impôs a produção coletiva de grãos (arroz, amendoim e milho). Essa estratégia, racional do ponto de vista técnico, redundou em desavenças entre os trabalhadores – e destes com os técnicos – o que prejudicou o planejamento econômico e as alternativas produtivas que privilegiassem as expectativas dos assentados. Além disso, um cronograma de investimento truncado levou a uma queda brusca da produtividade e, conseqüentemente, à inadimplência dos assentados. Em poucos anos, essa situação cria uma expectativa nos trabalhadores em relação a uma proposta de plantio de cana-de-açúcar no assentamento, em parceria com uma usina do município de Motuca (STETTER, 2000). Desde 1993, a implantação da cultura canavieira tem dividido o assentamento, mesmo depois de uma regularização feita pelo ITESP, em 2002 – na prática, uma vitória dos patrocinadores da cana na Monte Alegre.

Contrariamente ao ocorrido na Monte Alegre, onde a entrada da cana por meio de um consórcio é expressão nítida da vontade política do prefeito e agentes do poder local de se apropriarem deste espaço social do assentamento, no assentamento Bela Vista a "questão da cana" aparece em 1997, nutrindo-se do alto grau de inadimplência dos assentados – provocado pela mesma crise da cultura de grãos observada no PA Monte Alegre – e patrocinada por um grupo organizado de assentados.

Nessa ocasião, a ideia de se plantar cana "para a usina" ganhou imediata adesão de um grande número de agricultores e, numa articulação entre uma usina de Araraquara e a "Associação Independente", o cultivo da cana-de-açúcar se implanta em parte do território do PA Bela vista (1997/98). Apesar de o INCRA ter se mantido na posição contrária, refutando especialmente as formas

de subordinação impostas pela agroindústria à pequena produção, nenhuma ação enérgica ou consistente é levada adiante para mudar esta trajetória, além dos lamentos – ouvidos aqui e acolá – que parecem recriar estigmas da incapacidade dos assentados de terem outro destino (ROSIM, 2002).

Os assentados, de um e de outro espaço – ressalvadas diferenças – começam a progressivamente a aderir à cana, justificando sua "opção" pela situação de inadimplência e endividamento junto aos bancos, pelas dificuldades de comercialização, pelas expressões de má vontade política dos prefeitos de criarem condições mínimas para outras formas de produção e cultivo da terra e pela expectativa de terem um rendimento fixo, proveniente da cana. Às manifestações de aceitação se sobrepõem expressões de recusa, num movimento que acaba por acirrar disputas internas e publicizar divergências entre órgãos técnicos. Em 2007, o INCRA despejou judicialmente algumas lideranças pró-cana. No sentido contrário, o ITESP aprova e regulamenta a "parceria" com as usinas.

Os impactos dos assentamentos rurais em seu entorno rural e urbano variam de acordo com a sua integração à economia e à sociedade de cada região. Essa integração, no entanto, varia de acordo com as políticas sociais e os modelos tecnológicos adotados na produção agropecuária, além de fatores políticos e demográficos.

No Pontal, os impasses ligados ao desenvolvimento produtivo dos assentamentos não são menores. Região com forte presença do capital pecuário de corte, a chamada "terra do Nelore mocho" convive com uma situação de indefinição em sua estrutura fundiária<sup>7</sup>, além de uma dificuldade de décadas em superar a estagnação econômica. A presença do MST e de outros movimentos de trabalhadores rurais, pressionando pela cessão de terras para assentamentos, só torna mais instável essa situação, reforçando o quadro de baixo desenvolvimento econômico. Durante a década de 1990, no auge da crise da agropecuária em função da chamada "ancora verde" do Plano Real, a falência de vários frigoríficos na região facilitou, inclusive, as negociações entre o governo do Estado e os fazendeiros, possibilitando o assentamento de milhares de famílias.

O diagnosticado "*vazio econômico*", vivido pela região, começa a ser superado nos anos 2000, devido à recuperação do setor de abastecimento de

---

<sup>7</sup>Novas ações discriminatórias estão paralisadas na Justiça, o que levou os últimos governos estaduais a buscar aprovar alguma legislação de regularização fundiária (propostas de 2004 e 2008). No entanto, a baixíssima adesão dos fazendeiros e a falta de apoio dos movimentos sociais (notadamente, do MST), praticamente inviabilizaram esses projetos.

carne. Após uma tentativa de implantação da cultura da soja em larga escala na região, esta se torna espaço privilegiado da expansão da cana-de-açúcar (THOMAZ JR., 2007) – que invade, inclusive, os espaços dos assentamentos. No presente, a concepção dos assentamentos como alavanca ao desenvolvimento regional permanece como um ideário construído pelo MST, sem retorno concreto nas agendas dos poderes envolvidos.

Dados o patamar de desenvolvimento regional e a amplitude política e demográfica que os Projetos de Assentamentos foram ganhando no Pontal, o MST – principal mobilizador dos trabalhadores sem-terra na região – funda, em 1994, a Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados da Reforma Agrária no Pontal (Cocamp). Trata-se do projeto mais ambicioso de cooperativismo junto aos assentamentos do Estado. Poucos anos após sua fundação, a Cocamp contava com praticamente dois mil associados. Seus objetivos eram estimular a diversificação produtivas nos PAs e "fechar" a cadeia produtiva, por meio da industrialização da produção dos assentamentos (RIBAS, THOMAZ JR., 2000). Para tanto, além da aquisição de 50 tratores e centenas de implementos, a Cocamp iniciou a instalação de uma grande planta industrial na cidade de Teodoro Sampaio, projetando silos para armazenamento de grãos, uma despoldadeira de frutas (com vistas à comercialização de polpas de frutas congeladas), laticínio e fecularia.

A importância desse projeto, não só para os assentamentos, mas para toda a região, no entanto, foi prejudicada pelos inúmeros problemas de gestão da cooperativa. Dependente de recursos oficiais, a Cocamp sofreu com a extinção do PROCERA<sup>8</sup>, principal fonte de seu financiamento. A partir dos anos 2000, a Cocamp passa também a ser investigada pelo Ministério Público, a partir de denúncias de desvio de recursos. Essa situação cria um impasse que se prolonga até os dias de hoje. A cooperativa não concluiu nenhuma das obras de instalação industrial, imobilizando um alto capital sem qualquer perspectiva de retorno em curto prazo.

A não consecução de seu projeto industrial, aliado a um frustrante estímulo à fruticultura junto aos seus associados (com promessa de compra da produção para a despoldadeira), determinou o esvaziamento da Cocamp. Além disso, a situação financeira dos assentados ficou, em muitos casos, pior.

---

<sup>8</sup>Programa Especial de Crédito da Reforma Agrária, principal programa de financiamento de investimentos nos assentamentos, extinto em 1999.

A retomada das atividades da cooperativa continua incerta. Mesmo com apoio do atual governo federal, a entidade encontrou dificuldades em receber verbas oficiais, devido aos processos judiciais que envolvem a sua gestão. Sem dúvida, o apoio político (e material) dado aos muitos acampamentos e ocupações do MST na região levou, de alguma forma, a um comprometimento da parte produtiva da cooperativa.

Sem o decisivo apoio de uma entidade como a Cocamp, estes trabalhadores rurais, beneficiários dos Projetos de Assentamentos, acabam por construir sua inserção econômica no entorno de forma deficitária, sobretudo a partir da exploração da pecuária leiteira. Mais recentemente, através de programas ligados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA), os assentamentos do Pontal passam a contar com a instalação de inúmeros tanques resfriadores de leite, o que tem proporcionado uma maior autonomia aos produtores (FERRANTE, BARONE, 2004).

Mesmo com essa melhora, o arrendamento dos lotes para a pecuária e para a produção de semente de capim ainda existe nos assentamentos. Também a produção de cana para fornecimento às usinas de açúcar e álcool é encontrada na região. Desde 1993, com aprovação problemática por parte do ITESP, assentados de Teodoro Sampaio fornecem cana para a Destilaria Alcídia – também sediada no município (BOTASIM, 2002). A partir da portaria assinada pelo ITESP em 2002 (a mesma que possibilitou a implantação da cultura da cana nos P.A.s estaduais da região de Araraquara), mais cana tem sido vista nos assentamentos da região. Pouco ou quase nada impossibilita essa opção. Será isto uma solução?

### **Impasses e dilemas da organização e participação política**

O estudo das relações políticas nos assentamentos demonstra o esforço inovador dos trabalhadores assentados. Um histórico de conflitos internos – geralmente avaliados como indicador de incompatibilidade com as exigências da gestão autônoma desses territórios – revela, numa observação mais acurada, justamente o contrário: os passos decisivos dessa população no sentido de conquistar sua emancipação política, através de um jogo específico no campo do poder (BOURDIEU, 1992), mesmo que no território restrito de um Projeto de Assentamento. Se existem tensões e conflitos entre as lideranças assentadas e o campo político mais abrangente – no processo de sua integração ao contexto regional – os mesmos se apresentaram, desde o início, mediados pela concorrência entre os agentes dos próprios assentamentos – o que tem resultado numa dinâmica

política singularíssima, complementar ao complexo jogo de relações sociais constituintes do mesmo (BARONE, 2002).

No contexto regional de Araraquara, o assentamento Bela Vista é particularmente interessante. Para esses trabalhadores, a dramática reconstrução de suas vidas num novo território terá no campo da organização política uma esfera rica em tensões e conflitos. O espaço social do assentamento será pontuado por esses conflitos que – ao longo dos anos – marcarão decisivamente suas relações políticas internas.

A dinâmica das assembleias indica fragilidade no tocante a um certo processo de deliberação, muitas vezes dependente de agentes externos ao assentamento (presidente do sindicato, técnicos do ITESP, agentes da CPT). Porém, a constituição do campo político no assentamento terá, nos mecanismos de instituição dos coordenadores internos – bem como no encaminhamento de suas gestões – um indicador muito preciso de seu desenvolvimento. Um certo tipo de desautorização, bastante comum no encaminhamento de decisões coletivas no assentamento, será – por sua vez – instrumento de crítica a uma ou outra liderança. Além de incentivarem um certo padrão de comportamento individualista, tais desobediências também enfraquecerão o conjunto dos trabalhadores em suas deliberações e prejudicarão as lideranças envolvidas nessas pendengas, podendo ser importante fator na sucessão das coordenações internas.

A administração da COAPRA (Cooperativa Agropecuária dos Pequenos Produtores Rurais de Araraquara) – que terá sob sua responsabilidade um parque de máquinas grande e uma extensa área para prestar serviços na Bela Vista – acaba por exigir bastante dos líderes mais capacitados do grupo identificado com o Sindicato dos Empregados Rurais Assalariados (principal mediador político dos assentados na região de Araraquara), absorvendo-os nas divergências que eclodiram já ao final do seu primeiro ano de atividades (safra agrícola de 1991/92). Enquanto isso, com uma parcela menor de serviços e recebendo intensivo acompanhamento de um agrônomo da CPT, o único trator de um grupo dissidente no PA Bela Vista do Chibarro (Associação Canaã de Chico Mendes) consegue bons resultados nos trabalhos – o que potencializou sua capacidade no campo político interno do PA.

Novos eixos de tensão política, no entanto, irão determinar conflitos mais sérios, ao mesmo tempo que as agências de mediação – CPT de uma parte e Sindicato de outra – se esforçarão para manter sua disputa política ativa, mas sem explícitas manifestações de hostilidade. O endurecimento do conflito interno terá a implantação da cultura da cana-de-açúcar naquela área como

foco principal.

A trajetória dos trabalhadores que formaram a "Associação Independente", na Bela Vista explica, em muito, essa posição fortemente contrária aos agentes do Estado e "pró-cana". Parte deles era do grupo de Promissão, cuja chegada foi bastante hostilizada pelos agentes do ITESP local – sobretudo devido ao alinhamento político entre este órgão e o Sindicato. Outros trabalhadores da Associação Independente foram inicialmente integrantes da COAPRA, cuja dificuldade em levar a cabo os serviços de preparo do solo no ano agrícola 1991/92 acabou por prejudicá-los. O descontentamento desses produtores provinha do *imbróglia* financeiro no qual foram lançados, ao tomarem empréstimo dos bancos sem poderem concluir as necessárias tarefas para a produção.

Na região conhecida como a "Califórnia Brasileira", nos municípios de Matão e Araraquara, mais autônomos em relação ao complexo canavieiro, cada poder municipal desenvolve políticas diversas com relação aos assentamentos da região. Em sua história recente, enquanto lideranças políticas de Matão sempre cultivaram uma base eleitoral sólida nos núcleos da Monte Alegre, o poder público municipal de Araraquara nunca se dedicou a qualquer projeto mais conseqüente nos assentamentos, mesmo sendo o município com o maior número de famílias assentadas.

Após seguidas administrações que pouco ou nada intervieram no debate acerca dos rumos da reforma agrária regional, a posição política do município de Araraquara acenou para mudanças no período 2001/2008. De uma política de clientela bastante ineficaz desenvolvida ao longo de anos – exclusivamente voltada para o projeto Bela Vista do Chibarro – e tendo como promotores, no mais das vezes, lideranças de pouca expressão, como secretários municipais e vereadores (FERRANTE, BARONE, 1997/98) – o poder público municipal de Araraquara encontrou-se diante do desafio de interferir nos assentamentos para além das obrigações legais já consagradas.

A referência enfática à maior participação – presente nas metas fixadas pela Prefeitura de Araraquara a partir de 2001 – modifica a concepção do assentado como um desenraizado (NEVES, 1997) que deveria ser modelado segundo uma determinada lógica da burocracia estatal? Questões que nos remetem ao exame de como os assentados se movimentam diante das novas metas do poder local para os assentamentos. Impasses, divergências, retórica vazia: estes são os atributos de um balanço possível da ação pública municipal frente aos assentamentos. Da parte da população assentada, a recorrência de práticas clientelistas marca os limites dessa possível nova cultura política. A isso, no entanto,

soma-se um boom participativo desses trabalhadores – até com maior consistência que outros segmentos populares do município de Araraquara. Os destinos dos assentamentos ainda oscilam entre a fórmula da dádiva e a emancipação política dos atores que dinamizam esse espaço social.

No Pontal do Paranapanema, a partir dos anos 1990, o papel de agência de mediação e mobilização política pró-assentamentos coube ao MST, a maior organização de luta pela Reforma Agrária no país. O MST tem, ao longo desses 20 anos de ação no Pontal, investido em acampamentos e ocupações massivas como estratégia, não só para a conquista de terras como também para a conscientização política dos trabalhadores (FERNANDES, 1996). A radicalidade política do MST passa por um discurso claramente socialista e de confronto à lógica capitalista de seus dirigentes (MOURA, 2005). O estudo de sua estratégia no Pontal, no entanto, revela uma mistura de ações de confronto com os setores ruralistas e uma inusitada adesão tática a agentes políticos locais.

Mais recentemente, o núcleo dirigente do MST regional, conflitando com a orientação nacional do Movimento, acabou por se desligar da organização – num processo pouco esclarecido por ambas as partes. A dissidência criada por José Rainha Júnior, também denominada MST, tem uma postura mais adesista ao governo federal, além de buscar viabilizar um projeto de biodiesel na região.

O MST transformou-se numa organização bastante disseminada no território nacional (NAVARRO, 2003), deixando para trás – como é o caso do Pontal – a necessária atuação no interior dos PAs. Muitos militantes apenas passam pelos assentamentos, tentando mobilizar os trabalhadores, que já não contam com essas lideranças para muitas de suas lutas. Além de mobilizações como ocupações de agências bancárias para a liberação de recursos anunciados pelo governo federal, somente na gestão do presidente Lula, o MST esboça algum projeto mais consistente para os assentados – tanto com relação ao projeto do biodiesel, quanto ocupando funções em organizações técnicas contratadas pelo INCRA, numa forma de ocupar espaços no atual governo.

A falta de um projeto de desenvolvimento dos assentamentos, tanto dos órgãos oficiais, quanto das lideranças e suas organizações, enfraquece mais ainda o potencial dessas experiências. No caso do Pontal, o já discutido projeto frustrado da Cocamp só prejudicou a legitimidade do MST junto à população assentada que, em boa parte, o Movimento liderou até o assentamento.

Os distintos grupos que formam um assentamento, às vezes oriundos de diferentes lutas e regiões, muitas vezes não se mesclam politicamente. Apesar disso, conforme temos avaliado, o associativismo – mesmo que muitas vezes



induzido pelo poder público – tem sido uma ferramenta legítima de empoderamento dos assentados (FERRANTE, BARONE, 2004).

### **Por uma conclusão: qual a tendência desses novos processos?**

A questão proposta no título está longe de ter uma resposta definitiva. Buscamos sintetizar um balanço de questões que demonstram a complexidade dessas experiências. Conforme discutido, conjunturas políticas e econômicas influem de maneira mais ou menos decisiva na condução da política de assentamentos. Possíveis mudanças no governo federal incidirão certamente no futuro dos assentamentos. A manutenção de um ritmo de crescimento da economia nos próximos anos também será decisiva. Mas quais tendências podem ser apontadas a partir do que temos estudado?

A privação de recursos básicos, associada à pobreza econômica, tenderá a ser superada. A construção de um polo indutor de demanda através de políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), certamente favorecerá o incremento da produção holerícola nos assentamentos. A inclusão do leite *in natura* (pasteurizado) nesses programas é promissora, mas depende de uma maior capacidade organizativa dos assentados, além de sofrer concorrência dos laticínios (sobretudo no Pontal do Paranapanema).

Estamos diante da necessidade de rediscutir o significado da pobreza. Embora a pobreza absoluta ainda se mantenha – o que exige a manutenção dos esforços para superá-la – uma "pobreza digna" passa a ser significativa no conjunto da população (sobretudo a rural). Embora ainda distante de uma maior autonomia (KLIKSBERG, 2000), esses "dignos assentados pobres" passam a se afirmar como importante segmento para o abastecimento alimentar institucional (via CONAB, por exemplo), assim como para o fornecimento de importantes matérias-primas (como o leite).

Do ponto de vista político, uma suposta tendência de isolamento que se observaria junto aos assentados, também precisa ser revista. Em que medida esses sujeitos, tidos como individualistas, apenas não se enquadram nos modelos teóricos que intelectuais, gestores e técnicos formulam? O associativismo, conforme observado nos assentamentos, carrega dilemas que superam o estigma de individualismo, embora não resolva definitivamente todos os problemas coletivos dos assentamentos.

O que parece certo, no entanto, é que essa população assentada rural não pode mais ser contada como uma minoria silenciada pelas estruturas econômico-

políticas, mesmo num estado tão rico como São Paulo. Se não serão decisivos nos destinos do desenvolvimento rural, não poderão jamais ser esquecidos.

## **Referências**

BARONE, L. A. Assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária: da política reativa ao vazio de projeto – o caso do Estado de São Paulo.

**Revista Retratos de Assentamentos**, ano VI, no. 8, Araraquara, UNESP, 2000.

BARONE, L. A. **Revolta, Conquista e Solidariedade: a economia moral dos trabalhadores rurais em três tempos**. Dissertação (mestrado em Sociologia), Araraquara, UNESP, 1996.

BARONE, L. A. **Conflito e Cooperação: o jogo das racionalidades sociais e o campo político num assentamento de reforma agrária**. Tese (doutorado em Sociologia), Araraquara, FCL/UNESP, 2002.

BOTASIM, R. S. **Trabalhador sem-terra assentado: um futuro pequeno capitalista? Estudo do assentamento Água Sumida no município de Teodor Sampaio/SP**. Monografia (bacharelado em Geografia). Presidente Prudente, FCT/UNESP, 2002.

BOURDIEU, P. **A Economia das Trocas Simbólicas**. Perspectivas: São Paulo, 1992.

FERNANDES, B. M. **MST: Formação e Territorialização**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A. Homens e mulheres nos assentamentos: violência, recusa e resistência na construção de um novo modo de vida. **Perspectivas – Revista de Ciências Sociais**, vol. 20/21, São Paulo, EdUNESP, 1997/1998.

FERRANTE, V. L. S. B.; SANTOS, M. P. A cana nos assentamentos: novas roupagens, velhas questões. **Comunicação apresentada no XLI Congresso da Sober**, Juiz de Fora/MG, julho/2003.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A. A difícil sementeira: o trabalho na terra e a ressocialização das famílias assentadas em projetos de reforma agrária. In: Scopinho, R.A. *et al.* (orgs.) **Velhos trabalhos, novos dias:** modos atuais de inserção de antigas atividades laborais, 2004.

FERRANTE, V. L. S. B., BARONE, L. A; BERGAMASCO, S. M. P. P. **Os "parceiros" da cana (dilemas do desenvolvimento dos assentamentos rurais em São Paulo)** – texto apresentado no 32º. Encontro Anual da ANPOCS (GT: Transformações sociais e projetos políticos em concorrência: reflexões a partir do “rural”). Caxambu/MG, 27 a 31 de outubro de 2008.

GUANZIROLI, C. (coord.). **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.** Brasília, FAO/INCRA, 1998.

KLIKSBURG, B. Ética Y Desarrollo Social (texto apresentado no seminário "**Diseño y gerencia de políticas y programas sociales**"). INDES - BID, junho, 2000.

LEITE, J. F. **A Ocupação do Pontal do Paranapanema.** São Paulo, Hucitec, 1999.

LEITE, S. P. *et. al.* **Impactos dos Assentamentos Rurais.** Brasília, NEAD/Unesp, 2004.

MARTINS, J. S. **O sujeito Oculto,** Petrópolis: Vozes, 2004.

MEDEIROS, L.S. de; LEITE, S. (Orgs.) **Assentamentos Rurais.** Mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MOURA, J. A. **A luta pela terra sob o olhar dos que lutam pela terra:** movimentos e representações sociais no Pontal do Paranapanema. Monografia (bacharelado em Geografia). Presidente Prudente, FCT/UNESP, 2005).

NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: Santos, B.S. (org.). **Produzir para viver:** os caminhos da

produção não capitalista. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002.

NEVES, D.P. **Assentamento Rural**: reforma agrária em migalhas. Niterói: EdUFF, 1997.

RIBAS, A. D.; THOMAZ JR., A. O cooperativismo no raio de atuação do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST): uma contribuição para a geografia do trabalho. **Revista Geografia em Atos**, V. 1, n.º 2, Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2000.

ROSIM, C.H.B. **Pequenos Produtores fornecedores de cana-de-açúcar na região de Araraquara (SP)**: uma estratégia de produção e sobrevivência no assentamento Bela Vista do Chibarro. Dissertação (mestrado em Sociologia). Araraquara. FCL, Unesp, 2002.

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

STETTER, E. A. **A cultura da cana em assentamentos rurais**: presença indigesta ou personagem convidada? Dissertação (mestrado em Sociologia), Araraquara, UNESP, 2000.

THOMAZ JR., A. Agronegócio Alcoolizado e Culturas em Expansão no Pontal do Paranapanema! Legitimação das Terras Devolutas/Improdutivas e Neutralização dos Movimentos Sociais. **Anais da III Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais**. Campinas, Feagri/Unicamp, Jun./2007 (CR-ROM).