

Pós-titulação em assentamentos no Rio Grande do Sul¹

Paulo Freire Mello²

Resumo – Com base em questionários estruturados e entrevistas com informantes-chave, avaliaram-se as estratégias de vida dos assentados de três assentamentos no Rio Grande do Sul, depois de grande parte das famílias terem recebido a liberação das cláusulas resolutivas do título de domínio. Os assentamentos apresentam diferenças ambientais importantes, o que redundava em diferentes preços de terra. A titulação tende a ampliar a segurança dominial e a inserção dos assentados nos mercados. Parte das famílias enveredou para uma estratégia produtiva, com acesso a crédito e, outra parte, para venda e arrendamento, em que a manutenção da moradia é algo também variável. Em geral, terras mecanizáveis tendem a ser arrendadas ou vendidas, repetindo a tendência geral de concentração da produção no País.

Palavras-chave: arrendamento de terras, reforma agrária, titulação.

Post-titling in settlements in Rio Grande do Sul

Abstract – Based on structured questionnaires and interviews with key informants, the life strategies of the settlers of three settlements, in Rio Grande do Sul state, Brazil, were evaluated, after most families had received the release of the resolutive clauses of the domain title. The settlements show important environmental differences, which results in different land prices. The titling tends to increase the domain security and the insertion of settlers in the market. Part of the families embarked on a productive strategy, with access to credit and, another part, on a strategy for sale and rent, in which the maintenance of the house is also somewhat variable. In general, mechanizable land tend to be leased or sold, repeating the general trend of production concentration in the country.

Keywords: land lease, agrarian reform, titling.

Introdução

Há imensa demanda por títulos de domínio na reforma agrária brasileira, mas o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a atende de forma muito precária. Nos casos em que já ocorreu todo o processo, da titulação à liberação de cláusulas resolutivas, surge a oportunidade de avaliar seus reflexos nas estratégias de vida das famílias. Depois de o título ser quitado, o

assentado pode solicitar que o Incra emita certidão de liberação de cláusulas resolutivas, que, ao ser registrada em cartório, permite ao assentado vender ou hipotecar a terra.

Trata-se de uma mudança importante na situação jurídica da propriedade, que será analisada, aqui, com base na comparação de três situações no Rio Grande do Sul: assentamento Canta Galo, no Município de Santa Bárbara do Sul;

¹ Original recebido em 4/2/2023 e aprovado em 3/3/2023.

² Incra-RS. E-mail: pfreiremello@yahoo.com.br

assentamento Bela Vista, em Jari; e assentamento Apolo, em Santana do Livramento.

A importância da segurança dominial, especialmente com relação à formalização dos direitos de propriedade das terras, não é uma novidade na literatura internacional (Binswanger-Mkhize et al., 2009). O argumento central dos defensores dos direitos de propriedade é que eles garantiriam o melhor uso dos recursos e o máximo incentivo à inovação. Ao contrário, o uso comunal promoveria comportamento oportunístico, menos inovação e possível degradação ambiental, a chamada tragédia dos comuns (Hardin, 1968).

Mas o processo não é inexorável, há razões históricas para a sobrevivência eventual de instituições tidas como ineficientes, como indica Dunn (2000), analisando uma situação no México. As razões para essa manutenção podem ser diversas. Quanto à reforma agrária latino-americana, De Janvry & Saudolet (2011) chegaram a afirmar que, em diversos locais, as famílias não foram tituladas, para que o controle clientelista das populações envolvidas fosse mantido.

Em parte da reforma agrária do México e Peru, os beneficiários receberam direitos comunitários em regime restrito, o que Díaz (1997) atribuiu a uma estratégia das elites locais para manter alta a renda da terra. Segundo a mesma autora, os direitos de propriedade, conquistados posteriormente, ampliaram a produtividade das áreas reformadas nesses países. Numa perspectiva oposta, ainda no México, onde a reforma agrária foi intensa, Dunn (2000) avaliou o período de privatização das terras comunitárias, iniciado em 1992, cujo objetivo era ampliar a capacidade de investimento dos agricultores, já que o título funcionaria como garantia aos bancos. O autor não constatou diferença de produtividade entre os assentados e os pequenos proprietários e concluiu que a titulação poderia significar mais risco do que benefício, de modo que a mudança do estatuto legal deveria vir acompanhada de outros incentivos.

Na África Subsaariana, estima-se que somente 10% das terras sejam tituladas, o que decorre das dificuldades de operacionalização

estatal (numa situação talvez pior do que a do Brasil), do custo financeiro e, também – o que, nesse caso, difere da nossa situação – dos custos sociais de eventual abandono das leis comunitárias e das obrigações que ele enseja. Isso envolve não só o uso da terra mas, também, outros aspectos da vida social, como a reciprocidade em geral, inclusive, considerando que se trata, muitas vezes, de situações de assimetria com os líderes locais (Gochberg, 2021).

Não parece razoável considerar no Brasil esta última variável, a não ser em situações específicas, a julgar pela consolidação de uma sociabilidade capitalista no campo brasileiro (Pedroso & Navarro, 2020). Aqui, parte-se de dois momentos: um primeiro em que o assentado, ainda não proprietário, ao mesmo tempo que está protegido de processo de falência, fica também limitado no acesso aos créditos, sendo impedido de avançar na produção. A proteção dos pequenos produtores das forças de mercado teria sua razão de ser num primeiro momento, embora autolimitante. No segundo momento, a titulação permitiria maior acesso a créditos, ampliando as possibilidades de produção e, ao mesmo tempo, o risco de falência (Alves et al., 2015).

Como consequência, há que se considerar, além do acesso ao crédito e da possibilidade de venda da terra, o incremento da segurança dominial, inclusive porque isso tem o poder de mudar a correlação de forças nas áreas reformadas. As relações de poder internas podem parecer menos palpáveis, mas diversas pesquisas revelaram sua centralidade (Martins, 2003). A fragilidade da situação dominial dos assentados fica patente quando eles se envolvem em situações classificadas como “irregulares” nos assentamentos, cuja punição máxima é a expulsão. O fato é que, historicamente, as organizações políticas que gravitam em torno da reforma agrária tiveram influência decisiva nessas situações, um quase monopólio de um recurso que chamamos de simbólico: ser “bem-visto” pelo Incra (Mello, 2016b). Dessa forma, o título poderia representar não só a independência do Incra, mas também do jugo local.

A titulação dos assentamentos brasileiros ficou praticamente parada de 2001 até 2017, quando se tornou prioridade, pelo menos, em nível de discurso. Assim, a partir daquele ano, quando se retomou o processo, até o fim de 2022 (seis anos), foram emitidos aproximadamente 75 mil títulos (Incrá, 2023), num universo aproximado de 750 mil famílias em assentamentos federais. Nesse ritmo, seria necessário algo como 60 anos para concluir a tarefa. As razões para tanta morosidade, considerando-se que, afinal, o título é tão somente um “papel” (quer dizer, não demanda custos altos), são discutidas em Mello (2020, 2022). Ali, abordam-se as lógicas de ação mais prevalentes na burocracia do INCRA e seus reflexos na baixa entrega de bens e serviços à sociedade, sendo a titulação um exemplo revelador.

Um esclarecimento se faz necessário para evitar mal-entendidos. Quase sempre, o Incra, por razões publicitárias, divulga os resultados da titulação inserindo (geralmente sem aviso) nos números de títulos emitidos o montante dos contratos de concessão de uso (CCU) (Pinheiro, 2022). Mas a obtenção desses contratos é muito mais simples. Basicamente, um assentamento criado tem uma lista de nomes que estão cadastrados no sistema do Incra, e alguns cliques geram o CCU, que deve ser assinado pelo assentado e pelo superintendente. E, mesmo assim, a instituição historicamente emitiu muito menos CCU do que a demanda.

Em 2021, foi criado o programa Titula Brasil, que, basicamente, procura estabelecer convênios do Incra com prefeituras. Estas fariam os preparativos para a titulação e as atividades de campo e escritório, ficando para o Incra a coordenação do processo e a emissão dos títulos. O fato é que o órgão federal, muito recentemente, perdeu muitos servidores por conta de aposentadoria e ce-

dências, embora isso não explique a baixa entrega das últimas décadas. Numa avaliação inicial, percebem-se nessas parcerias os mesmos problemas já enfrentados dentro do Incra, que se relacionam à má gestão: falta de planejamento, definição de fluxos, procedimentos e mecanismos de cobrança, por exemplo.

Malgrado as dificuldades, onde as cláusulas resolutivas foram liberadas, pode-se realizar uma primeira análise das possibilidades e entraves que se apresentam aos assentados.

Metodologia

A Tabela 1 mostra informações referentes aos três assentamentos estudados. A escolha desses assentamentos levou em consideração que: 1) as cláusulas resolutivas foram liberadas para a totalidade dos assentados do Canta Galo e para parte razoável do Bela Vista e do Apolo. Considerando que foram liberados algo como 600 lotes até o fim de 2022, a amostra tem relevância numérica; 2) os três são antigos e compostos de pessoas oriundas da mesma região e com idade, em geral, avançada; 3) eles estão bem distribuídos no estado: Santa Bárbara do Sul (no norte), Jari (centro), 160 km a sudoeste de Santa Bárbara; e Santana do Livramento (sul), 260 km a sudoeste de Jari (Figura 1).

Quanto às precipitações, há diferenças de um assentamento para outro. Os meses de verão, dezembro, janeiro e fevereiro, são os mais críticos, pois é quando a evapotranspiração é mais alta. Isso é um importante diferencial para a produção de soja no Rio Grande do Sul (Melo et al., 2004). As isoietas (linhas de precipitação de uma média histórica de 30 anos) desses meses (CPRM, 2011) mostram que no assentamento Bela Vista a preci-

Tabela 1. Assentamentos pesquisados.

Assentamento	Ano de criação	Número de famílias	Número de famílias avaliadas	Lote médio (ha)	Município
Canta Galo	1997	36	36	16	Santa Bárbara do Sul
Bela Vista	1987	31	27	23	Jari
Apolo	1996	31	31	28	Santana do Livramento



Figura 1. Localização dos assentamentos estudados.

pitação é, pelo menos, 25 mm menor do que a no Canta Galo, o que é significativo. No assentamento Apolo, a precipitação é menor do que a no Bela Vista em até 20 mm.

Além disso, há diferenças no tamanho dos lotes entre os assentamentos (maior no Apolo e menor no Canta Galo) e, fundamentalmente, no tipo de terreno – solo e relevo, descritos adiante –,

com sérias implicações para as estratégias das famílias. Evidentemente, há outras diferenças, como o dinamismo econômico dos municípios envolvidos, que não foram avaliadas. Para ilustrar, o PIB per capita anual de Santana do Livramento em 2019 foi de cerca de R\$ 34 mil; em Jari, foi de R\$ 57 mil; e em Santa Bárbara do Sul, R\$ 95 mil (IBGE, 2022).

No segundo semestre de 2022, foram feitas entrevistas com questionário semiestruturado com todas as 36 famílias do Canta Galo e 27 do Bela Vista, além de agentes públicos municipais e federais. No caso do Apolo, as informações de todas as 31 famílias foram obtidas de forma indireta, com lideranças locais e agentes públicos. Foram investigadas as estratégias de vida dos produtores – especialmente com relação aos quesitos venda, moradia, acesso a crédito, e arrendamento e linha produtiva – já realizadas ou planejadas. Os dados foram então tabulados e quantificados para embasarem a discussão. Além disso, foram consultados os processos de cada família no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Incra e observadas imagens de satélite das três áreas para a avaliação do plantio efetivo.

Obviamente, não se trata de uma amostra dos assentamentos gaúchos, tampouco brasileiros, mas, ainda assim, representam três casos emblemáticos em regiões diferentes, conformando um estudo preliminar.

Resultados

A Tabela 2 mostra resultados que serão, a seguir, comentados, por assentamento.

Assentamento Canta Galo

O assentamento Canta Galo, em Santa Bárbara do Sul, foi criado em 1997 mediante ação política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Quase todas as 36 famílias são oriundas do Município de Trindade do Sul, muito próximo do berço dessa organização política.

Segundo relatos, apesar da oposição do MST à titulação, as famílias alimentaram esse sonho por décadas. As famílias foram tituladas no fim de 2019, quitaram as obrigações em 2020 (a um valor simbólico) e foram liberadas em 2021 e 2022.

O assentamento não passou por problemas sérios de conflitos, relativamente comuns nessas áreas. Possivelmente por isso, quase todas as famílias tituladas são originárias, sem quase nenhuma evasão.

Santa Bárbara do Sul está a 511 metros de altitude (clima mais ameno). No assentamento, o terreno é suave ondulado, como solo Latossolo Distrófico típico, ou seja, todo mecanizável, de modo que tem servido para a produção de soja em geral. Sem diferenciação interna do ponto de vista ambiental, o terreno é homogêneo e quase todo usado para o plantio de lavouras. É, possivelmente, uma das áreas agricultáveis mais caras do Brasil, com o hectare girando em torno de mil sacos de soja, cotados “na pedra”, ou R\$ 168 mil por hectare a preço de 21 de setembro de 2022. Isso quer dizer que cada família praticamente ganhou um patrimônio de aproximadamente R\$ 2,7 milhões de reais – a área média dos lotes é de 16 hectares.

A situação é, evidentemente, tentadora para a venda, pois a família se defronta com a possibilidade de enriquecer de imediato. No assentamento, foram identificados 14 vendas e seis arrendamentos. O restante das famílias (16) produz, reside na área e toma crédito.

Entre as que pretendem arrendar ou vender, ou já o fizeram, os motivos são recorrentes: velhice, doença, volta ao seio familiar em outras regiões e oportunidade de emprego. O valor re-

Tabela 2. Principais estratégias dos assentamentos, por número de famílias.

Assentamento	Número de famílias avaliadas	Produção própria	Venda	Arrendamento	Moradia	Venda + arrendamento	% venda + arrendamento
Canta Galo	36	16	14	6	16	20	55,5
Bela Vista	27	11	10	7	18	17	63
Apolo	31	10	5	18	23	23	74
Total	94						64

cebido é de 20 sacos de soja por hectare, algo como três salários mínimos por hectare por safra. Algumas famílias trabalham em grandes propriedades vizinhas cujos donos, por vezes, são os mesmos que plantam nas áreas arrendadas.

Há múltiplas estratégias produtivas, sendo mais prevalente a produção de grãos (geralmente, soja; possivelmente, milho; e, pelo menos, um caso de feijão), mas com importância para leite, silagem, morango e agroindústrias diversas.

Assentamento Bela Vista

O Bela Vista, em Jari (213 metros de altitude), é oriundo de uma doação ao Incra, em 1987, o que gerou o assentamento de 31 famílias, que também vieram do “acampamento Anoni”, onde ocorreu a primeira ocupação de terra do MST.

Estudo de 1997, para fins de titulação, estimou a renda média do assentamento em 0,4 salário mínimo por lote por mês (Incra, 1997), sendo 23 hectares por família. Há títulos de 2001 (maioria), 2007 e 2017. Foram liberadas cláusulas de nove lotes nos últimos anos e há mais dois somente quitados. No total, de 27 entrevistados, há 18 lotes onde os assentados ainda residem.

Os três tipos de solo do assentamento são o Latossolo e o Neossolo, ambos com relevo ondulado (coxilhas) e usados para a soja, principalmente, por serem mecanizáveis, e um outro tipo de Neossolo com relevo forte ondulado (montanhoso) e com afloramento rochoso, ou seja, não mecanizável, onde se cultivam fumo e pastagens ou se mantém a floresta.

As terras não mecanizáveis, por conta de um relevo altamente declivoso e das pedras, está valendo no máximo R\$ 15 mil o hectare. Já as

terras mecanizáveis – condição que se obtém só depois de uma operação de retirada das pedras, com máquina – valem cerca de R\$ 50 mil o hectare, segundo informações locais.

Como consequência dessa diferença de solos, observam-se estratégias produtivas discrepantes. Onde é possível mecanizar, há cultivos de soja, milho e trigo. Nesse caso, foram constatadas 14 situações – sete vendas (mais uma previsão de venda) e sete arrendamentos –, de um total de 17 lotes total ou parcialmente mecanizáveis onde ocorreram entrevistas.

Ali, o arrendamento da soja era remunerado a 13 sacos por hectare, a R\$ 172,00 o saco (constatado no fim de novembro de 2022), ou seja, dois salários mínimos por hectare. Assim, as famílias recebiam uma renda razoável, a depender de quantos hectares conseguiam arrendar. Ao mesmo tempo, muitas famílias conseguiam trabalho avulso, fora do lote, a R\$ 70,00 por dia.

Onde não é possível mecanizar (nem com o uso de boi, tamanha a declividade do terreno), havia culturas de subsistência e fumo, mas com alta penosidade do trabalho. Em dez situações, foram constatadas duas vendas e nenhum arrendamento (Tabela 3).

Em geral, não se constatou a busca por crédito bancário, já que parte dos assentados já não reside lá e não se engaja na produção; quando isso ocorre (caso do fumo), busca-se crédito direto na indústria. O fumo é uma das culturas mais rentáveis nos assentamentos (Mello, 2016b), mas, ali, a área disponível por lote para tal cultivo é pequena, o que a torna autolimitante.

Tabela 3. Valor estimado da terra e do arrendamento por assentamento (sacos de soja).

Assentamento	Valor/hectare	Arrendamento/ hectare	% Venda + arredamento
Canta Galo (mecanizável)	1.000	20	55,5
Bela Vista (mecanizável)	300	13	88
Bela Vista (não mecanizável)	200	-	20
Apolo (mecanizável)	200	10	74

Assentamento Apolo

Criado em 1996 e localizado no município com o maior número de assentamentos do Rio Grande do Sul, Santana do Livramento (208 metros de altitude), o assentamento Apolo está dividido em 31 lotes. A origem das famílias é semelhante à das famílias dos outros dois assentamentos, no norte do estado, acampamento de Cruz Alta. São três os tipos de solo do local, todos arenosos e pouco férteis. O Planossolo é propício ao arroz, mas tem sido utilizado também para a soja. O Argissolo Alítico tem afloramento rochoso e severas limitações químicas, e o Argissolo Vermelho é um pouco mais fértil. O fato de serem arenosos intensifica o efeito da estiagem no verão. Mas, como o relevo é suave ondulado, quase todo o assentamento se presta à mecanização e, conseqüentemente, ao arrendamento – de fato, a área é quase toda plantada.

O Assentamento tem um histórico de conflitos internos (Mello, 2006). Inicialmente a área era disputada quanto ao controle do arrendamento e da água de irrigação do arroz, mas, a partir de meados da década passada, o arrendamento para a soja se tornou mais importante (de 10 a 11 sacos por hectare ou uso o ano inteiro).

Há 27 titulados, 20 dos quais estão liberados. Do total de 31 famílias, pelo menos cinco venderam (é a informação mais sensível, passível de encobrimento), 18 arrendam, 23 moram no local e algo como dez investem na produção (há sobreposições com arrendamento).

Discussão

O valor das terras

O Incra, desde 2017, oferece enorme desconto no pagamento da terra. Um cálculo feito pela equipe de agrônomos do órgão do Rio Grande do Sul estimou que, em 192 assentamentos, o que se está pagando é algo como 1,7% do valor

das terras, gerando assim um repasse de mais de R\$ 3 bilhões a pouco mais de nove mil famílias³. No Canta Galo, o percentual foi ainda menor, já que o hectare custou aos assentados R\$ 438 reais, ou seja, praticamente terra gratuita.

A discrepância se deve ao método de avaliação adotado pelo Incra em 2017. A partir daí, passou-se a avaliar as terras dos assentamentos com base na atualização dos valores pagos pelo Incra nas desapropriações pelos índices que medem a inflação. Mas, como nas últimas décadas o preço das terras subiu muito mais do que a inflação, por conta do *boom* das commodities (Flexor & Leite, 2017), a opção metodológica não parece ter sido a mais ajustada à realidade.

O raciocínio seguinte mostra o tamanho da discrepância: atualizados pelo IGP-DI, R\$ 100 em janeiro de 2002 representam R\$ 537,80 em março de 2022 (FGV, 2022). Já segundo a consultoria Informa Economics – FNP (2022), em janeiro de 2002 o hectare de terra de grãos em alta produtividade na região de Cruz Alta, entre os assentamentos Canta Galo e Bela Vista (inclusive, Santa Bárbara do Sul foi distrito de Cruz Alta), valia R\$ 5.400 e, em março de 2022, R\$ 95.000 (classificação modificada a partir de 2016). Nesse momento, o preço da saca de soja estava em seu ápice, quase R\$ 200. Assim, enquanto a inflação foi de 538% no período, a terra valorou quase 1.760%.

O Incra adota também outro método de avaliação de terras – em princípio, mais preciso, mas não usado para a titulação – em que os valores, no caso de Cruz Alta, em junho de 2020, foram 20% mais altos do que os da FNP (Incra, 2020). Conforme relato de avaliador do Incra, os preços de terra tem uma variação espacial muito sensível no Rio Grande do Sul, com Santa Bárbara do Sul na região mais valorizada (1.000 sacos por hectare); Cruz Alta, apesar de próxima, registra valores mais baixos (cerca de 750 sacos por hectare), por conta da menor precipitação e dos solos menos argilosos; em Jari, por causa das características ainda menos favoráveis, o valores são ainda menores.

³ INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional do Rio Grande do Sul. **Titulação em Projetos de Reforma Agrária (PA) no Estado do Rio Grande do Sul**. 2019. Apresentação. Não publicado.

Com base na média das áreas de soja de média produtividade de Santa Maria e Cacequi, com dados de 2019, quando a saca de soja valia R\$ 75 (Incrá, 2020), a área mecanizável do assentamento Bela Vista estaria em torno de 300 sacos de soja por hectare, e as terras não mecanizáveis (classificadas como terras de agricultura e pecuária), em cerca de 200 sacos de soja por hectare. Ou seja, as terras do Bela Vista valem bem menos do que as do Canta Galo.

As terras mecanizáveis de Santana do Livramento, na avaliação do Incra (2020) – terra de soja de média produtividade – valeriam no máximo R\$ 15 mil por hectare, ou seja, 200 sacos de soja. Quer dizer, ali as terras valem menos ainda.

A Tabela 3 mostra um resumo do valor estimado do hectare de cada assentamento e o valor do arrendamento.

Mas não se pode afirmar que o valor da terra tem influência decisiva na opção pela venda, arrendamento ou produção própria, já que são somente dez casos de terra não mecanizável. O que se depreende é que, independentemente do valor, a terra mecanizável é mais cobiçada por terceiros, o que redundará nas estratégias citadas.

O pós-titulação nos assentamentos

Os assentamentos brasileiros não vivem, evidentemente, uma realidade paralela. A agropecuária brasileira exibe certas tendências gerais, que podem ser resumidas em concentração da produção e renda, ampliação da profissionalização e da complexificação dos processos produtivos, exclusão, pobreza, desigualdade e êxodo (Alves et al., 2019; Pedroso & Navarro, 2020). Quer dizer, ao lado de uma pequena elite superprodutiva, há uma grande maioria de produtores que, por razões diversas, não conseguem produzir a contento e acabam (não só por motivação econômica) enviando os jovens – mulheres, em especial – para as cidades.

É o que ocorre nos assentamentos (Mello, 2016b). Por essa razão – entre outras, como o alto custo da aquisição de terras –, a reforma agrária

perdeu sentido e, de fato, acabou no Brasil (Mello, 2016a; Baiardi et al., 2021). Não se desconhece estudo que avaliou o peso da posse da terra nos rendimentos agrícolas (Hoffmann & Jesus, 2020).

Nesse quadro, procurou-se analisar aqui uma situação que, quase que inexoravelmente, perpassará os assentamentos brasileiros: o pós-titulação, considerando o que ela enseja, o fim da proteção (e, ao mesmo tempo, das amarras) do Incra. Sugere-se que os efeitos estruturais da agropecuária brasileira se consolidam nesse momento.

Os três assentamentos estudados ilustram a encruzilhada com que os agricultores se defrontam: vender, arrendar ou investir na produção (é possível, obviamente, uma combinação). Juntas, confirmam a tendência de concentração da produção, por vezes redundando em êxodo.

Arrendamento e venda de terras

Em 2004, num evento do Incra, uma pesquisadora identificada com um discurso sindical respondeu a uma ideia presente em Martins (2003), dizendo que “os assentados não são rentistas”. Ela foi aplaudida efusivamente. Não é o caso aqui de buscar raízes sociológicas da expressão “rentismo” e se ela é pertinente para os assentados ou para os brasileiros em geral. Todavia, o arrendamento de terras tem crescido no mundo, pois permite seu maior uso produtivo e evita os altos custos da sua compra (Adenuga et al., 2021).

No Brasil, embora sejam poucos os estudos, os resultados mostram uma não prevalência do arrendamento e sua concentração em alguns estados (Almeida & Buainain, 2016). A hipótese aqui é que, pelo menos em assentamentos, trata-se de um fenômeno mais prevalente, não captado pelo IBGE, a julgar pela sua marginalidade legal (talvez, fora dos assentamentos, por receio do fisco, exista certa subdeclaração). Nos assentamentos do Rio Grande do Sul, isso é um fato econômico relevante. Ou seja, a venda ou o arrendamento não se explica de uma perspectiva moral (para acusar ou denegar), mas, sim, sociológica e econômica.

O arrendamento (por vezes, como eufemismo, prefere-se o termo parceria) nessas áreas é

tanto mais prevalente onde há possibilidade de cultivos rentáveis em jogo. Trata-se de um arrendamento capitalista, diferente do observado até a década de 1950 no Nordeste. No caso do Rio Grande do Sul, ocorre, especialmente, com a soja (Mello, 2016b) e o arroz (Mello, 2019). Assim, comparações de produção e renda entre assentados e não assentados que desconsiderem essa situação parecem distantes da realidade. De qualquer modo, restaria saber se há mais arrendamentos em assentamentos do que fora deles, e por que isso ocorreria, o que foge às possibilidades deste texto.

A opção por trazer os números de arrendamento juntamente com os de venda não pretende desconsiderar que se trata de situações, obviamente, diferentes, nem se pode fazer maiores inferências a respeito de cada uma delas. Uma venda, por exemplo, pode ter diferentes motivações, inclusive a compra de mais terra em outros locais. Já uma situação de arrendamento pode ser temporária, por contingências familiares. Mas os relatos dessas situações e de tantas outras em assentamentos permitem pressupor a tendência de que se trata de situações consolidadas no sentido de um desengajamento da produção em ambas. De qualquer modo, é um assunto para se aprofundar etnograficamente em pesquisas futuras.

No assentamento Canta Galo, instalado numa região dinâmica economicamente, com razoável infraestrutura, solos e clima relativamente adequados, condição rara nos assentamentos do estado, observa-se uma repetição desse quadro. Nesse caso, parcela considerável dos agricultores repassou o lote a terceiros – arrendamento ou venda –, mais de 55% deles.

No assentamento Bela Vista, mesmo mais desfavorecido em termos de terreno, a situação não é diferente. Observa-se que a área mecanizável foi quase toda arrendada ou vendida, cerca de 63% dos prospectados. Vale dizer que em três casos, de um total de nove, a falta da liberação das cláusulas resolutivas não impediu a venda (por contratos “de gaveta”). O argumento da não titulação como alegação de que ela ampliaria a venda não parece se confirmar na realidade, mas

talvez atrase o processo. Possivelmente, fragiliza o assentado, que, ao vender sem o “papel”, o faz a preços menores.

Quanto à área não mecanizável desse assentamento, ao que parece, as terras são tão ruins que não despertam interesse dos compradores (basicamente, produtores de soja). Nessas áreas, prevalece uma situação de relativa pobreza. A não comercialização da terra não se explica pela não titulação ou, quando ela existe, pela não liberação das cláusulas. Ela é, em parte, consequência da falta de valor das terras.

No assentamento Apolo, as terras são mecanizáveis, e o arrendamento é prevalente – 74% das famílias, considerando também as vendas. No total, registra-se 64% de venda mais arrendamento para os três assentamentos. Tendo em vista que a liberação de cláusulas é recente e que em dois dos assentamentos elas ainda não foram concluídas, o número pode crescer.

Como já comentado, há um contexto geral que explica esses números, que não é, inclusive, privilégio brasileiro. De qualquer modo, há que se considerar algumas particularidades. Não há sérios problemas de infraestrutura, existe a Emater e uma estrutura cooperativista nos municípios pesquisados. Da mesma forma, não há empecilhos definitivos do ponto de vista ambiental.

Mas isso não tem sido o suficiente para alavancar a produção própria. Entre as variáveis que explicam a opção pela venda, para os três assentamentos, cita-se a idade avançada dos agricultores, pois há muitas situações em que a sucessão não ocorre – alguns assentados alegaram a idade avançada e a falta de sucessores como obstáculos para continuar na produção. Quanto às características ambientais, especialmente o terreno, foi visto acima que áreas ruins, ao mesmo tempo que dificultam a produção própria, dificultam o arrendamento e a venda.

Investimento na produção própria

Quanto ao investimento na produção própria, um elemento tido como decisivo é o acesso ao crédito. A ideia de que o título facilita nesse

aspecto deve, entretanto, ser relativizada. De fato, é importante para alguns bancos a certidão de matrícula do imóvel, que garante sua localização e dominialidade, mas não tanto uma possível hipoteca, até porque há limitantes legais.

No Canta Galo, para os que continuaram na produção, há investimentos consideráveis por meio de crédito bancário. No Bela Vista, na área não mecanizável, que, em geral, ficou em posse dos assentados, há pouca busca pelo crédito bancário – as fumageiras fornecem crédito aos produtores de fumo. Mas, as áreas plantadas são pequenas. No Apolo, esta pesquisa identificou um grupo familiar que vem adquirindo e arrendando lotes até o limite legal (quatro módulos fiscais por pessoa) e investindo na produção com o uso de crédito bancário. Ali, há alguns poucos casos isolados de produção própria individual.

Investimento especulativo

A recusa em vender pode se inserir, também, numa estratégia de investimento especulativo, já que a terra vem, há décadas, se valorizando em ritmo maior do que o da inflação, ou mesmo como forma de acesso ao crédito rural, que é mais barato. Ao mesmo tempo, é possível pensar em motivações, digamos, não econômicas, tomando de empréstimo o arcabouço conceitual de Bourdieu (2007): para fins de acúmulo de outras modalidades de capital ou para a inserção dos agentes envolvidos em outros campos para além do campo econômico, como o campo de poder e o político, entre outros. O assunto merece aprofundamento.

Comentários finais

Os direitos formais de propriedade podem ser irrelevantes em situações em que há um arranjo social antigo que resguarda laços fortes e regimentos específicos mantenedores de paz, algo já explorado pela antropologia tantas vezes por todo o mundo, geralmente em sociedades pré-moderas. Não é o caso dos assentamentos brasileiros. Estes funcionam quase sempre como arenas onde grupos estratégicos disputam recursos (crédito,

água, terra e, mesmo, recursos simbólicos), o que, não raro, redundando em sérios conflitos, incluindo invasão de propriedade e agressões. Além disso, as situações ocorrem num espaço de mediação hierarquizado e permeado de clientelismo (Mello, 2016b). Obviamente, a violência está disseminada no País e também ocorre em ambientes urbanos, com padrões semelhantes de insegurança domínial e relações de poder.

Nesse sentido, a titulação, embora possa facilitar a venda dos lotes e permitir maior acesso ao crédito e à inovação, tem, pelo menos, por hipótese, um efeito de incremento da segurança domínial, inclusive porque o rompimento com o Incra esvazia o poder dos mediadores, que não é desprezível nesses ambientes.

Uma das críticas mais prevalentes à titulação a acusa de promover a reconcentração de terras, quer dizer, os assentados, havendo a possibilidade, venderiam suas terras a grandes proprietários. Com base nessa premissa, foi desenvolvida uma limitação na Lei nº 8.629 (Brasil, 1993) que, no parágrafo primeiro do artigo 22, orienta:

Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de dez anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais (Brasil, 1993, art.22, §1º).

Foi possível constatar uma venda significativa a campo, ocorrida e na iminência de ocorrer. A despeito da lei, a julgar pelos assentamentos estudados, a previsão catastrófica (sob certa ótica) se confirma parcialmente. Parece, contudo, que a fiscalização com poder de fazer valer esse ditame legal será de difícil consecução. E seria mesmo necessário? A que custo manteríamos “a ferro e fogo” a ilusão de cinco milhões de propriedades no Brasil?

A diferenciação social nos assentamentos, como de resto no campo brasileiro, vai seguindo seu curso. Salvo disrupções de médio prazo (Wilkinson, 2022), isso significa crescente exclusão do processo produtivo. Resta saber se a política pública conseguirá amenizar a intensidade dessa

exclusão, tendo em vista a necessária humanização do processo.

Na transição de sociedades pastoris às atuais, antes que o primeiro humano cercasse um pedaço de terra, o armazenamento e a agricultura, entre outros fatores, foram cruciais na crescente desigualdade de poder entre os humanos (Sterelny, 2021). Como outro exemplo de concentração de recursos, pode-se considerar o caso de diversas tribos indígenas brasileiras em que o cacique detinha o posse das mulheres, único recurso valioso (aos homens) naquelas situações (Lévi-Strauss, 1996).

Sem desconsiderar a relevância das tecnologias sociais que visam mitigar excessos, no caso dos direitos de propriedade convêm não contar com um retorno ao Pleistoceno.

Referências

- ADENUGA, A.H.; JACK, C.; MCCARRY, R. The case for long-term land leasing: a review of the empirical literature. **Land**, v.10, art.238, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/land10030238>.
- ALMEIDA, P.J. de; BUAINAIN, A.M. Land leasing and sharecropping in Brazil: determinants, modus operandi and future perspectives. **Land Use Policy**, v.52, p.206-220, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.12.028>.
- ALVES, E.; SOUZA, G. da S. e; GARAGORRY, F.L.; MELLO, P.F. O sonho de produzir: assentados da reforma agrária da Bahia e do Rio Grande do Sul. **Revista de Política Agrícola**, ano24, p.114-133, 2015.
- ALVES, E.; SOUZA, G. da S. e; MELLO, P.F.; MARRA, R. Imperfeições do mercado e pobreza rural. **Revista de Política Agrícola**, ano28, p.77-84, 2019.
- BAIARDI, A.; MELLO, P.F.; PEDROSO, M.T.M. Reflexões sobre as causas do declínio da reforma agrária no Brasil. **Colóquio: Revista do Desenvolvimento Regional**, v.18, p.189-215, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26767/2218>.
- BINSWANGER-MKHIZE, H.P.; BOURGUIGNON, C.; BRINK, R. van den (Ed.). **Agricultural land redistribution: toward greater consensus**. Washington: World Bank, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7627-0>.
- BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007. 556p.
- BRASIL. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em: 5 jul. 2021.
- CPRM. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. Serviço Geológico do Brasil. **Levantamento da geodiversidade: projeto atlas pluviométrico do Brasil: isoietas dos totais trimestrais: meses de dezembro, janeiro e fevereiro 1977 a 2006**. 2011. Disponível em: <<https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/22216.12>>. Acesso em: 29 set. 2022.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. The three puzzles of land reform. **Revue d'Economie du Développement**, v.19, p.107-114, 2011. DOI: <https://doi.org/10.3917/edd.251.0107>.
- DÍAZ, A. **Land reform and individual property rights**. San Vicente del Raspeig: University of Alicante, 1997. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.ivie.es/downloads/docs/wpasad/wpasad-1997-01.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2022.
- DUNN, M.H. Privatization, land reform, and property rights: the Mexican experience. **Constitutional Political Economy**, v.11, p.215-230, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1009093922472>.
- FGV. **Fundação Getúlio Vargas**. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br>>. Acesso em: 27 set. 2022.
- FLEXOR, G.; LEITE, S. Mercado de terra, *commodities boom e land grabbing* no Brasil. In: MALUF, R.S.; FLEXOR, G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p.20-38.
- GOCHBERG, W. The social costs of titling land: evidence from Uganda. **World Development**, v.142, art.105376, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105376>.
- HARDIN, G. The tragedy of the Commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, v.162, p.1243-1248, 1968. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.
- HOFFMANN, R.; JESUS, J.G. de. Desigualdade na agricultura brasileira: renda e posse da terra. In: NAVARRO, Z. (Org.). **A economia agropecuária do Brasil: a grande transformação**. São Paulo: Baraúna, 2020. p.123-175.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB per capita**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>>. Acesso em: 22 set. 2022.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Balanco da Gestão: 2019 a 2022**. Brasília, 2023.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Estudo de viabilidade técnica de parcelas rurais: PA Fazenda Bela Vista**. Processo administrativo nº 54220.002749/1997-96. Porto Alegre, 1997. p.30-39.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relatório de Análise de Mercado de Terras no Estado do Rio Grande do Sul – RAMT/RS**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/relatorio-de-analise-de-mercados-de-terras/ramt_sr11_2020.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

INFORMA ECONOMICS – FNP. **Análise do mercado de terras:** relatórios bimensais: 2002 a 2021. São Paulo, 2022. Disponível em: <<http://www.informaeconfnp.com/empresa>>. Acesso em: 15 set. 2022.

LÉVI-STRAUSS, C. **Tristes trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

MARTINS, J. de S. **O sujeito oculto:** ordem e transgressão na reforma agrária. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

MELLO, P.F. (Org.). **Lógicas de ação no serviço público:** uma análise plural do INCRA. Porto Alegre, 2020.

MELLO, P.F. As impossibilidades da reforma agrária brasileira. **Revista de Política Agrícola**, ano25, p.108-121, 2016a.

MELLO, P.F. **Evasão e rotatividade em assentamentos rurais no Rio Grande do Sul**. 2006. 227p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MELLO, P.F. Logics of action in the Brazilian bureaucracy: the case of the INCRA. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v.73, p.385-402, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.i3.6476>.

MELLO, P.F. Organic rice in the settlements of Rio Grande do Sul: a broken artifact. **Revista de Política Agrícola**, ano28, p.103-121, 2019.

MELLO, P.F. **Pobreza e desigualdade na reforma agrária:** o caso dos assentamentos rurais no Brasil. Porto Alegre: Novas Edições Acadêmicas, 2016b. 345p.

MELO, R.W. de; FONTANA, D.C.; BERLATO, M.A. Indicadores de produção de soja no Rio Grande do Sul comparados ao zoneamento agrícola. **Pesquisa Agropecuária Brasileira**, v.39, p.1167-1175, 2004.

PEDROSO, M.T.M.; NAVARRO, Z.S. de. O Brasil rural: do passado agrário ao sistema agroalimentar global (1968-2018). **Colóquio: Revista do Desenvolvimento Regional**, v.17, p.1-15, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26767/coloquio.v17i1.1575>.

PINHEIRO, V. Postagem engana ao comparar entrega de títulos de terra a assentados nos governos do PT e Bolsonaro. **Estadão**, 20 set. 2022. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/assentados-mst-pt-bolsonaro>>. Acesso em: 20 set. 2022.

STERELNY, K. **How equality slipped away**. 2021. Disponível em: <<https://aeon.co/essays/for-97-of-human-history-equality-was-the-norm-what-happened>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

WILKINSON, J. **O sistema agroalimentar global e brasileiro face à nova fronteira tecnológica e às novas dinâmicas geopolíticas e de demanda**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. 49p. (Textos para discussão, 85).