



7

Estudos de Reordenamento Agrário

PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA (2003-2010)

João Carlos Sampaio Torrens
Coordenador da Pesquisa
Deser

1ª Edição
IICA/MDA/PCT-Crédito Fundiário
Brasília, 2011

Estudos de
Reordenamento Agrário

7

**PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO:
UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA (2003-2010)**

Presidente da República

Dilma Rousseff

Ministro

Afonso Bandeira Florence

Secretário-Executivo

Márcia da Silva Quadrado

Consultoria Jurídica

André Augusto Dantas Motta Amaral

Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração

Jarbas Antonio Ferreira

Secretário de Agricultura Familiar

Laudemir André Muller

Secretário de Reordenamento Agrário

Adhemar Lopes de Almeida

Secretário de Desenvolvimento Territorial

José Humberto Oliveira

Presidente do INCRA

Rolf Hackbart

Diretor do Departamento de Crédito Fundiário – DCF/SRA

Francisco das Chagas Ribeiro Filho

Equipe de Elaboração da Pesquisa (DESER)

Coordenação Geral

João Carlos Sampaio Torrens

Suporte Administrativo

Moema Hofstaetter

Responsáveis pela Pesquisa de Campo e Elaboração do Texto

Amadeu Antonio Bonato

Carlos G. A. Mielitz Netto

Ezio José Gomes

Indianara Cristina Pires

João Carlos Sampaio Torrens

Marisela García Hernández

Mauro Michelotto Braga

Sidemar Presotto Nunes

Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria de Reordenamento Agrário

Esta é uma publicação da Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação.

O estudo publicado nesse volume foi realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/08/003 – CRÉDITO FUNDIÁRIO – EEN – Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em contrato celebrado entre o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais – DESER e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Esse estudo teve por objetivo realizar uma avaliação qualitativa dos resultados obtidos pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, no período entre 2003 e 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário (Brasil)

Estudos de Reordenamento Agrário Nº 7 /

Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Projeto Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

164p. : il.

ISBN 978-85-60236-07-7

1. Reforma Agrária - Brasil 2. Crédito Fundiário – Brasil 3. Agricultura Familiar – Brasil 4. Avaliação e Monitoramento - Brasil 5. Metodologia de Pesquisa - Brasil.

Organização e Revisão Técnica:

Dino Sandro Borges de Castilhos

Marlon Duarte Barbosa

Daniele Fernandes Cunha

Produção e Editoração Gráfica

Território Publicidade e Propaganda

Projeto Gráfico

João Campello

Diagramação

Carlos Deitos

Ilustrações

Thiago Santos

Revisão

Mari Lúcia Del Fiaco

Fotografias

Ubirajara Machado/BP

Tamires Kopp/BP

Tiragem: 3.000 exemplares

Editora: IICA/MDA/PCT-Crédito Fundiário

Março de 2011

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria de Reordenamento Agrário
Coordenação-Geral de Planejamento,
Monitoramento e Avaliação
SBN - Quadra 1 - Ed. Palácio do Desenvolvimento,
BI "D", 10º andar, sala 1008.
CEP: 70.057-900
<http://www.mda.gov.br>
e-mail: pma-sra@mda.gov.br

Prefácio

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) tem-se traduzido em um importante instrumento de política pública de acesso à terra em todo o país. Em oito anos de existência beneficiou mais de 80 mil famílias, sendo investidos mais de dois bilhões de reais.

A realidade dos fatos demonstrou o acerto da construção desta política pública, cumprindo um papel de ação complementar às ações de reforma agrária, permitindo o acesso à terra, por meio da utilização de mecanismos de crédito fundiário nos mercados territoriais de terras de todo o Brasil.

O PNCF possui duas linhas de financiamento que são específicas nos seus objetivos. A primeira linha de financiamento é a de Combate à Pobreza Rural - CPR, que se destina às famílias mais pobres do meio rural, oferecendo crédito para aquisição da terra e recursos não reembolsáveis para investimentos sociais e produtivos. A segunda linha é a de Consolidação da Agricultura Familiar – CAF, que permite às famílias de agricultores o acesso a imóveis rurais, funcionando assim como um mecanismo de regulação fundiária (possibilitando a não concentração das terras) e a sucessão rural (permitindo aos jovens rurais o acesso aos ativos fundiários).

O Programa também tem uma metodologia específica de atuação: (i) atua de forma descentralizada com a participação dos governos estaduais na sua gestão e operacionalização; (ii) com participação social dos movimentos sindicais da agricultura familiar e trabalhadores rurais (CONTAG e FETRAF-BRASIL); (iii) atuação deliberativa dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, do nível municipal, estadual e federal; e (iv) além da participação das redes de apoio de organizações sociais do mundo rural.

Nossa orientação na gestão deste importante instrumento de acesso à terra foi a de implementar diversos sistemas de informações que permitem o monitoramento e conhecimento dos resultados do programa. Ao mesmo tempo, também demos continuidade a uma série de pesquisas de avaliação dos resultados desta política pública.

Foram realizadas duas pesquisas de impacto, avaliando a entrada das famílias no programa e anos após as condições que essa política trouxe à qualidade de vida e trabalho das famílias beneficiárias. Este caderno inaugura uma série de pesquisas de estudos de casos sobre o PNCF: (i) Fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos da Linha CPR, (ii) Fatores que afetam o prazo de tramitação de propostas das Linhas CPR e CAF e, por último, (iii) Boas Práticas do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais na parceria social para operacionalização do PNCF.

Estes estudos de casos procuram aprofundar a investigação em temas específicos e de relevância para a gestão e operacionalização do Programa. Ao mesmo tempo, buscam aumentar a avaliação qualitativa sobre o Programa.

O Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER) foi a entidade responsável pela realização destes estudos de casos, realizados no âmbito do nosso Projeto de Cooperação Técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA. BOA LEITURA!

Adhemar Lopes de Almeida
Secretário de Reordenamento Agrário

Sumário

Apresentação	13
1 Contextualização	19
1.1 O Desenvolvimento Recente da Agropecuária Nacional	21
1.2 A Questão Agrária e a Reforma Agrária	32
1.3 Caracterização, Estrutura e Organização do Programa Nacional de Crédito Fundiário	27
1.4 Constituição e Operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário	29
2 Objetivos e Referencial Metodológico	37
2.1 Objetivos	39
2.2 Considerações Metodológicas Gerais	39
2.3 Procedimentos Metodológicos	40
2.3.1 Procedimentos específicos para o Estudo 1	40
2.3.2 Procedimentos específicos para o Estudo 2	46
2.3.3 Procedimentos específicos para o Estudo 3	47
3 Fatores potencializadores e limitantes ao desenvolvimento dos Projetos de Assentamento	49
3.1 Acesso à Informação e Organização das Famílias na Fase Prévia à Implantação da Proposta	51
3.2 Identificação, Caracterização e Escolha do Imóvel	53
3.2.1 A motivação inicial das famílias na procura do imóvel	54
3.2.2 O envolvimento dos proprietários e outros atores na aquisição do imóvel	56
3.2.3 A influência do quadro natural	58
3.2.4 As condições de acesso ao imóvel e as benfeitorias pré-existentes	60
3.3 Elaboração da Proposta de Financiamento	61
3.4 Acesso à Infraestrutura Básica e Social	67
3.4.1 Acesso à infraestrutura básica	67
3.4.2 Acesso aos serviços públicos de infraestrutura social	72
3.4.3 Avaliação dos fatores relativos à infraestrutura básica e social como condicionantes do desenvolvimento dos assentamentos	73
3.5 Acesso à Infraestrutura Econômica e aos Serviços de Apoio	74
3.5.1 A escolha das áreas para assentamento	74
3.5.2 Os serviços de assistência técnica e a construção do projeto do assentamento	76
3.5.3 Acesso ao crédito produtivo e a outras fontes de financiamento	80
3.5.4 Formas de organização da produção e comercialização	81
3.5.5 Avaliação dos fatores relativos à infraestrutura econômica como condicionantes do desenvolvimento dos assentamentos	84
3.6 Processo de Organização Associativa e de Articulação Institucional na Fase de Implantação do Assentamento	85
3.7 Síntese da Análise do Estudo 1 e Recomendações ao PNCF	88
4 Fatores que interferem nos prazos de tramitação, aprovação e implementação do PNCF	97
4.1 Experiência anterior dos Atores com Programas de Crédito Fundiário	99
4.2 Envolvimento dos Movimentos Sociais	100
4.3 Alocação e Perenidade da Institucionalidade Responsável pela Operacionalização do Programa	102

4.4	Reorganização de Processos e Procedimentos	104
4.5	Entrosamento, Capacitação e Comprometimento Político-Institucional dos Envolvidos	105
4.6	Envolvimento e Procedimentos Internos adotados pelos Bancos	106
4.7	Papel do Governo Federal no Apoio e Acompanhamento das Ações Descentralizadas	107
4.8	Procedimentos e Taxas Cartoriais	107
4.9	Capilaridade das Instituições	108
4.10	Documentação Pessoal e de Terras	108
4.11	Sistema de Informações	109
4.12	Manuais e Padronização de Procedimentos	111
4.13	Síntese da Análise do Estudo 2 e Recomendações ao PNCF	111
5	Ação Sindical e Política Pública: práticas político-organizativas do Movimento Sindical Rural na implementação do PNCF	113
5.1	Descentralização de Políticas Públicas e Participação Social: a Parceria do Movimento Sindical Rural no PNCF	116
5.1.1	Descentralização política e participação social nas políticas públicas	116
5.1.2	A participação do movimento sindical rural no PNCF	119
5.2	Políticas de Reforma Agrária e de Crédito Fundiário: Reconfigurações a partir da Ação Sindical	121
5.3	Papel Político das Formas de Representação Sindical nas Esferas Nacional e Estaduais na Implementação do PNCF	125
5.4	Papel dos Sindicatos na Implementação das Ações do PNCF	128
5.4.1	Infraestrutura de apoio ao trabalho de organização sindical	129
5.4.2	Capacitação das direções sindicais	130
5.4.3	Estratégias de divulgação e comunicação	131
5.4.4	Organização das famílias, escolha do imóvel e negociação do valor	133
5.4.5	Efeitos da ação sindical sobre práticas condenadas pelo PNCF	136
5.4.6	A atuação dos sindicatos na fase de implantação dos assentamentos	137
5.5	Arranjos Institucionais e Articulação com as Políticas Públicas	140
5.5.1	Arranjos institucionais e organizativos	140
5.5.2	Articulação de políticas públicas	141
5.6	Síntese da Análise do Estudo 3	142
	Considerações Finais	147
	APÊNDICE - Significados do PNCF para as Famílias Assentadas	151
	REFERÊNCIAS	159

Lista de Figuras

Figura 1 – Evolução da produção e da estrutura produtiva no Brasil entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006	22
Figura 2 – Mapa de distribuição das famílias assentadas e dos tipos de assentamento no Brasil – 1988-2006	26
Figura 3 – Assentados sem titulação definitiva de acordo com as microrregiões geográficas em 2006	27
Figura 4 – Situação das propostas do PNCF em março de 2010	34
Figura 5 – Situação das propostas do PNCF nas Unidades Técnicas Estaduais (UTE's) em março de 2010	35
Figura 6 – Situação das propostas do PNCF nos bancos em março de 2010	35
Figura 7 – Famílias beneficiadas pelos programas Banco da Terra e Cédula da Terra (1997/2002) e PNCF (2003 – fev. 2010)	99
Figura 8 – Valores financiados pelos programas Banco da Terra e Cédula da Terra (1997/2002) e PNCF (2003 – fev. 2010)	100
Figura 9 – Situação das propostas de financiamento em cada município	109
Figura 10 – Exemplo de uma proposta de financiamento e seus módulos	110
Figura 11 – Formulário de proposta de financiamento gerado pelo Sistema de Informações Gerenciais (SIG)	110
Figura 12 – Exemplo de um controle paralelo adotado pela UTE de Santa Catarina e publicado no site da Secretaria de Agricultura	110
Figura 13 – Participação das instituições e organizações no PNCF: percentual de famílias indicadas	120
Figura 14 – Participação das instituições e organizações no PNCF: número de famílias indicadas	121

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Ocupação da área dos estabelecimentos agropecuários em 1995-96 e 2006 (mil ha)	23
Tabela 2 – Operações do Banco da Terra entre 2000 e 2004 - Brasil e Regiões	28
Tabela 3 – Tempo de tramitação das propostas no período entre 28/03/2008 e 28/09/2010	36

Lista de Quadros

Quadro 1 – Ocupações, famílias em ocupações, assentamentos criados, famílias assentadas e área dos assentamentos no Brasil entre 1979 e 2006.	24
Quadro 2 – Número de assentamentos, famílias assentadas e área (ha) dos assentamentos reformadores e não reformadores entre 1979 e 2006	25
Quadro 3 – Número de assentamentos, famílias assentadas e área (ha) de acordo com o tipo de assentamento (1979-2006)	25
Quadro 4 – Indicadores de execução do PNCF entre 2003 e 2010 (área em ha)	30
Quadro 5 – Número de operações, famílias atendidas, área (ha) adquirida e investimentos em aquisição de terras (SAT) e infraestrutura básica (SIB) realizados pelo PNCF entre 2002 e 2010.	31
Quadro 6 – Situação da carteira do Programa Nacional de Crédito Fundiário em março de 2010	32
Quadro 7 – Número de operações, famílias atendidas, área total, investimentos em infraestrutura comunitária (SIC) e aquisição de terras (SAT) por unidade da federação, entre 2002 e março de 2010, através do PNCF, classificados por número de famílias dos estados	33
Quadro 8 – Número e área dos estabelecimentos agropecuários e participação da agricultura familiar nas unidades da federação pesquisadas no Estudo 1	44
Quadro 9 – Número e área dos estabelecimentos agropecuários e participação da agricultura familiar no Brasil, unidades da federação e municípios pesquisados no Estudo 1	44
Quadro 10 – Caracterização dos assentamentos selecionados para o Estudo 1	45
Quadro 11 – Localização dos projetos de assentamento do Estudo 2	46

Agradecimentos

A realização desse trabalho de pesquisa envolveu um grande número de pessoas que se empenharam com muita dedicação e compromisso no decorrer das atividades. A todas elas, gostaríamos de prestar aqui nossos cordiais agradecimentos.

À equipe da Secretaria de Ordenamento Agrário, em especial ao Secretário Adhemar de Almeida e ao coordenador do Projeto de Cooperação Técnica IICA/SRA/MDA - Consolidando o Crédito Fundiário como Instrumento de Política Pública, Dino Sandro Borges de Castilhos, pelo diálogo democrático construído nesse processo.

Aos gestores das Unidades Técnicas Estaduais e aos dirigentes das Federações sindicais, pelos depoimentos prestados nas entrevistas e também pelo apoio à realização das atividades de campo em seus estados, disponibilizando técnicos para facilitar o deslocamento da equipe de pesquisa aos municípios.

Aos representantes dos órgãos governamentais (secretarias de estado, institutos de terra, Emater, bancos, prefeituras municipais, etc.), aos dirigentes e assessores do movimento sindical rural, aos técnicos das organizações não-governamentais prestadoras dos serviços de assistência técnica, pela qualidade das entrevistas concedidas na fase de campo, sempre voltadas para o aperfeiçoamento do PNCF.

E, principalmente, aos beneficiários e beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, não só pelos depoimentos coletivos e individuais que foram chaves para a elaboração desse trabalho, mas, em especial, pelas inúmeras lições de dignidade, solidariedade e cidadania que nos movem cotidianamente na busca de um mundo com justiça social e equidade.

Apresentação



O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) visa o acesso à terra aos agricultores e trabalhadores rurais brasileiros. Desde 2003, quando teve início, apoiado em programas similares anteriores, até março de 2010, beneficiou mais de 75 mil famílias (MDA, 2010). Por meio da linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), o Programa atende agricultores familiares e filhos destes agricultores que possuem pouca terra. Já através da linha Combate à Pobreza Rural (CPR), o Programa beneficia principalmente trabalhadores rurais que não possuem acesso à terra. No primeiro caso, os beneficiários podem acessar os recursos do Programa individualmente e todo o valor financiado é reembolsável. Já no segundo caso, como condição para acessar os recursos não reembolsáveis para a instalação da infraestrutura básica, necessitam estar organizados em associações.

Tanto na linha CAF quanto na CPR, as terras financiadas não podem ser consideradas improdutivas e sujeitas à desapropriação e não podem superar quinze módulos fiscais. De acordo com o entendimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de algumas organizações sociais de agricultores familiares e trabalhadores rurais, o Programa não concorre com o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que deve ocupar o lugar central na política de distribuição da propriedade da terra no País. Nesse contexto, o PNCF constitui-se num instrumento complementar à política de assentamentos rurais implementada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Através da linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), o Programa procura atender agricultores familiares e filhos destes agricultores que possuem pouca terra.

O Edital de Concorrência nº 071/2010, lançado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que deu origem à presente publicação, justificava a necessidade de uma pesquisa com o objetivo de avaliar qualitativamente o desempenho dos seis primeiros anos do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Para isso, definiu que fossem desenvolvidos estudos de casos múltiplos sobre três aspectos: o primeiro sobre os fatores que interferem no sucesso ou insucesso, aqui denominados de fatores que contribuem ou limitam o desenvolvimento dos projetos de assentamento; o segundo sobre os fatores que interferem nos prazos de operacionalização e contratação e o terceiro sobre as boas práticas do movimento sindical de trabalhadores rurais. De acordo com esse edital do IICA:

Considerando que já se passaram 6 anos de implementação do PNCF e que durante 2003 houve o reordenamento na política de crédito fundiário no Brasil, necessita-se, neste momento, de avaliações de Estudos de Casos sobre o PNCF. Estudos estes que ajudem a avaliar qualitativamente o Programa em focos selecionados e específicos. O PNCF possui diversos sistemas de gestão e informação que permitem um monitoramento apropriado do programa. Ao lado destes dados quantitativos faz-se necessário também realizar diagnósticos qualitativos da execução do programa. Os Estudos de Casos serão os seguintes: (a) Fatores de Sucesso e Insucesso de Assentamentos da Linha Combate à Pobreza Rural do PNCF; (b) Fatores que interferem no prazo de tramitação e aprovação dos projetos do PNCF (Linhas CAF e CPR); (c) Boas Práticas do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais na parceria social na operacionalização do PNCF (IICA, 2010).

No que se refere ao primeiro estudo (Fatores que contribuem e limitam o desenvolvimento dos projetos de assentamento da linha combate à pobreza do Programa Nacional de Crédito Fundiário), informações da Secretaria do Reordenamento Agrário, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e responsável pela execução do PNCF, e dos parceiros nacionais do Programa davam conta que as associações/assentamentos apoiados possuíam distintos graus de desenvolvimento. Considerava-se que alguns assentamentos se encontravam bastante desenvolvidos e tendiam a se viabilizar, enquanto outros se encontravam na situação oposta, apesar de se localizarem nas mesmas Unidades da Federação e terem sido constituídos em períodos semelhantes. Sendo assim, sem desconsiderar que a economia de mercado é promotora de diferenciação social, colocava-se a questão sobre quais outros fatores estariam interferindo no grau de desenvolvimento destes assentamentos.

Os diversos aspectos que contribuem com o desenvolvimento dos assentamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, analisados neste trabalho, são de ordem físico-ambiental, sócio-cultural, político-institucio-

nal e econômica. Procurou-se identificar como estes fatores de forma interdependente contribuem ou limitam o desenvolvimento dos projetos de assentamento.

Para efeitos deste trabalho adotou-se a noção de desenvolvimento utilizada no próprio edital de pesquisa. Ou seja, o edital indicava 10 assentamentos considerados bem desenvolvidos e 10 pouco desenvolvidos. Esta indicação partiu das Unidades Técnicas Estaduais (UTE's) e dos parceiros do Programa nos cinco estados em que se localizam os assentamentos, que utilizaram de seus conhecimentos empíricos para chegar a tais indicações. A noção de desenvolvimento comumente associada pelos agentes sociais refere-se ao nível organizativo e econômico dos assentamentos. Como já se afirmou, isto serviu tão somente para contribuir com a análise e não para criar uma situação dual.

Em relação ao segundo estudo (Fatores que interferem no prazo de tramitação, aprovação e implementação de projetos CPR e CAF), os prazos de implementação do crédito fundiário, de acordo com a SRA, eram bastante variáveis entre os estados brasileiros e também no âmbito dos municípios que o compõem e participam do Programa. Se, de um lado, a não liberação imediata de um crédito pode contribuir com a maturação da organização social e do projeto econômico e organizativo, o que até poderia ser desejável, de outro lado, projetos muito morosos podem resultar em custos mais elevados aos beneficiários e aos atores participantes do Programa, além de comprometer sua credibilidade e viabilidade.

Os diversos aspectos que interferem nos prazos de tramitação, aprovação e implementação do PNCF, analisados no segundo estudo, são de ordem histórico-organizativa, político-institucional e estrutural. Procurou-se identificar como estes fatores interferem nos prazos de implementação do Programa, de forma articulada.

O edital definiu que esse segundo estudo deveria ser desenvolvido em dez estados brasileiros, sendo quatro municípios por estado, dos quais dois eram considerados rápidos e dois morosos. Os estados estudados foram Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Bahia, Ceará, Alagoas, Santa Catarina, Tocantins, Rio Grande do Sul e Mato Grosso.

Por último, no que se refere ao terceiro estudo (Boas Práticas do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais na Parceria Social na Operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário), cabe destacar que diferentemente dos antecedentes programas de crédito fundiário que não previam mecanismos de participação social no processo de sua implementação e gestão pública, o PNCF define um papel estratégico às organizações sociais dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar, em particular à Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (Contag) e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf-Brasil). Esses sistemas de representação sindical, com suas respectivas estruturas estaduais e municipais, assumem o papel de parceiros nacionais do Programa, cabendo-lhes um conjunto de atribuições (divulgação do Programa, organização, mobilização e capacitação dos atores interessados, apoio à formação da associação, à escolha da entidade de assistência técnica, à elaboração da proposta de financiamento, à negociação do valor do imóvel, acompanhamento ao processo de instalação das famílias e de implantação e consolidação de um projeto econômico-produtivo e social, etc.). Além dessas organizações, o Programa abre espaços ainda para a constituição de outras parcerias institucionais para a sua operacionalização (instituições governamentais estaduais e municipais, organizações não-governamentais e empresas de assistência técnica credenciadas pela Unidade Técnica Estadual como prestadoras desses serviços às famílias beneficiárias do PNCF).

Especificamente, esse estudo visou identificar e analisar as chamadas “boas práticas” desenvolvidas pelo sindicalismo rural na parceria para a operacionalização do PNCF, enfatizando-se a atuação local dos Sindicatos. A noção de “boas práticas sindicais” é entendida nesse estudo como os arranjos organizativos criados pelas entidades sindicais que contribuem para a promoção de iniciativas exitosas de implementação do Programa, desde os espaços comunitários, ligados à organização das famílias antes e depois de conquistado o assentamento ou o acesso à área de moradia e trabalho, até o âmbito nacional, enquanto somatória dos resultados municipais e estaduais.

Para a realização desses três estudos integrados, o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser) constituiu uma equipe de pesquisadores multidisciplinar¹ que visitou os municípios indicados na parte metodológica deste trabalho e promoveu o levantamento das informações junto aos diferentes atores sociais envolvidos na implementação desse Programa.

Para o atendimento do objetivo do trabalho, realizaram-se entrevistas com os agentes envolvidos no Programa: famílias beneficiárias, lideranças das associações dos assentamentos, dirigentes e assessores do movimento sindical, representantes das Unidades Técnicas Estaduais do PNCF, dos bancos, da rede de apoio local, dentre outros. Além de entrevistas individuais, realizaram-se também diversas reuniões comunitárias e com membros da rede de apoio que permitiram ampliar o número de pessoas ouvidas para o desenvolvimento do trabalho, bem como confrontar opiniões.

Posteriormente, a equipe sistematizou e discutiu os principais aspectos identificados durante a pesquisa de campo, de maneira que essa discussão orientasse a construção de uma análise crítica que subsidie a atuação não só da SRA, mas também das organizações parceiras envolvidas na implementação do PNCF.

Espera-se que os resultados da análise aqui apresentada possam ampliar, potencializar e qualificar as ações que vêm sendo desenvolvidas e, com isso, contribuir para a consolidação do Programa Nacional de Crédito Fundiário como um mecanismo complementar ao Plano Nacional de Reforma Agrária.

Os resultados desta pesquisa foram apresentados e debatidos no 3º Seminário de Avaliação e Planejamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário, realizado em Brasília, nos dias 7 e 8 de dezembro de 2010. Desse seminário participaram cerca de 200 pessoas, representando os diferentes segmentos envolvidos na implementação desse Programa: gestores nacionais, estaduais e municipais, dirigentes sindicais, representantes das entidades de assistência técnica e lideranças dos projetos de assentamento do crédito fundiário de todo o País.

Na primeira parte deste trabalho faz-se uma contextualização do Programa Nacional de Crédito Fundiário no âmbito do desenvolvimento da agropecuária nacional, das políticas públicas para a agricultura, da Reforma Agrária e do contexto, características e desempenho do próprio PNCF; na segunda parte apresentam-se os objetivos e a metodologia; na terceira parte apresentam-se os resultados do estudo sobre os “Fatores que Contribuem e Limitam o Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento da Linha Combate à Pobreza do Programa Nacional de Crédito Fundiário”; na quarta parte apresentam-se os resultados do estudo sobre os “Fatores que Interferem no Prazo de Tramitação, Aprovação e Implementação de Projetos CPR e CAF” e na quinta parte apresentam-se os resultados do estudo sobre as “Boas Práticas do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais na Parceria Social na Operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário”. Por fim, apresentam-se as considerações finais dessa pesquisa.

¹ A equipe foi formada por profissionais com experiência de trabalho nas áreas de agronomia, biologia, ciências sociais, economia, geografia e filosofia.

1

Contextualização



Diversos instrumentos de política agrícola, tributária e social contribuíram para provocar modificações na agropecuária e no meio rural brasileiro nos últimos dez anos (1996/2006), período compreendido entre os dois últimos censos agropecuários. Dentre esses mecanismos, pode-se citar: a criação da Lei Kandir, em 1996, isentando do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) os produtos agrícolas exportados; a ampliação do crédito rural controlado, que passou de R\$ 13,7 bilhões para R\$ 44,16 bilhões (MAPA, 2008); a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que aplicou em 2006 aproximadamente R\$ 8,1 bilhões em 1,86 milhão de contratos entre agricultores familiares com menor nível de capitalização (MDA, 2008); a ampliação da previdência social rural, que concedia 7,5 milhões de benefícios em 2006 (BONATO, 2007); o assentamento de 922 mil famílias (MDA, 2007) através do Plano Nacional de Reforma Agrária, dentre outros.

O crédito fundiário, inicialmente por meio dos programas Cédula da Terra e Banco da Terra e, atualmente, do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), encontra-se entre estas políticas que também contribuíram para promover modificações na estrutura agrária brasileira. Entre 2003 e março de 2010, o PNCF atendeu 76.406 famílias em 32.308 projetos, por meio das linhas Combate à Pobreza Rural (CPR), Nossa Primeira Terra (NPT) e Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).

Nesta parte introdutória buscar-se-á elaborar uma breve contextualização da criação e implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, tomando-se por base as transformações recentes na estrutura agrária nacional e no desenvolvimento da agropecuária brasileira e, de outro lado, a sua relação com as demais ações voltadas para a democratização do acesso à terra no País, em particular aquelas desenvolvidas no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária. A seguir, são apresentados os principais elementos que caracterizam o PNCF (estrutura, organização, constituição e formas de operacionalização do Programa).

1.1 O Desenvolvimento Recente da Agropecuária Nacional

O Brasil realizou, em 2007, mais um Censo Agropecuário² com informações relativas a 2006. Estes dados, relativos à estrutura produtiva e à produção brasileira, divulgados preliminarmente em janeiro de 2008, são fundamentais à compreensão da evolução da estrutura produtiva e agrária do País, pois contribuem com a formulação de políticas e com a ação de agentes econômicos e sociais que tratam da questão agrícola e agrária.

Em termos de produção agropecuária, a última década ficou marcada por um rápido aumento do volume produzido, praticamente dobrando entre os produtos mais importantes. O aumento da produção foi estimulado pela ampliação do consumo interno e pelo crescimento do mercado externo. No período entre os dois últimos censos agropecuários (1996/2006), o saldo da balança comercial do agronegócio passou de aproximadamente US\$ 9 bilhões para US\$ 35 bilhões (JANK et al, 2007), e o consumo per capita de alguns produtos elevou-se bastante, embora de outros tenha se reduzido.

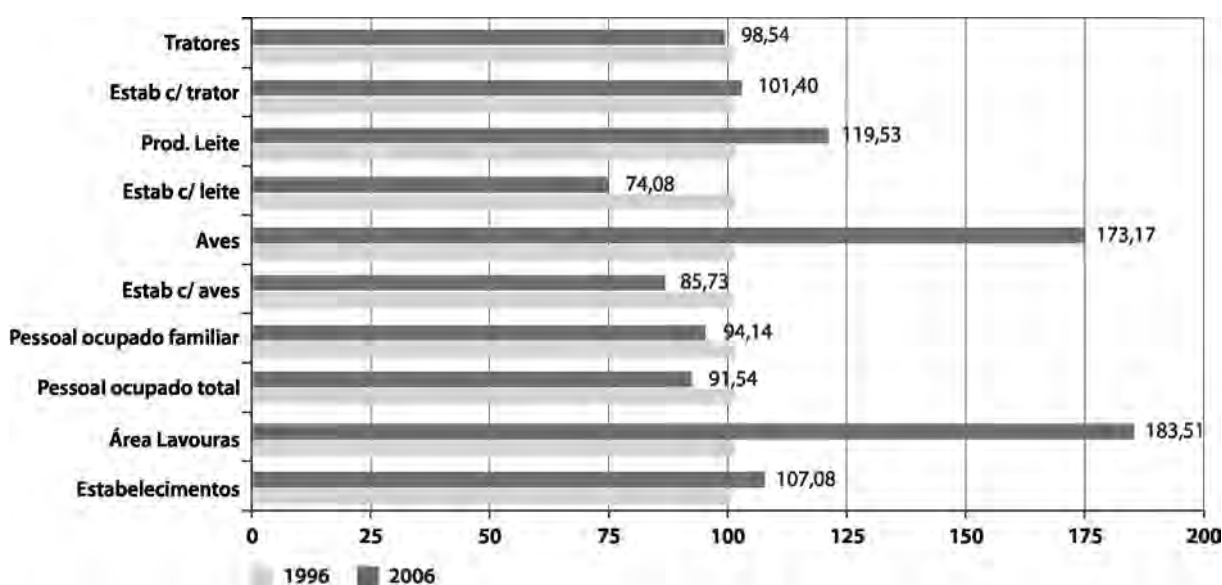
Nesse mesmo período, houve um processo mundial de concentração agroindustrial, através de fusões e aquisições, formando grandes empresas que passaram a controlar setores inteiros ou ramos de cadeias produtivas, tanto no aspecto produtivo quanto no aspecto comercial. Estas empresas conseguem exercer um controle em virtude de responder por um alto percentual da produção ou da comercialização total de certos produtos. Esse é o caso de grandes agroindústrias e hipermercados que estabelecem preços, exigem padrões de qualidade, forjam o consumo de novos produtos através do marketing, etc. Como gigantes do setor, estas empresas acabaram contribuindo também para recolocar o País no comércio mundial e promover o aumento e a concentração da produção agropecuária.

² O Brasil realiza censos agropecuários desde 1920 e segue algumas orientações internacionais que permite a comparabilidade das informações entre os diversos países (IBGE, 2008).

As mudanças macroeconômicas e a intervenção do Estado brasileiro contribuíram para provocar alterações na produção e na estrutura produtiva do setor agropecuário. Houve, no período compreendido entre 1996 e 2006, de acordo com os censos agropecuários: a) um aumento da produção pecuária em praticamente todos os produtos, com destaque para o frango; b) um aumento de 83,5% na área de lavouras e um deslocamento da área de pastagens para a região Norte do País; c) uma elevação das escalas de produção na pecuária (na atividade leiteira, por exemplo, esse crescimento foi de 61,35%); d) um aumento de 7% no número de estabelecimentos agropecuários, em grande parte em função dos assentamentos da reforma agrária; e) uma queda de aproximadamente 8,5% no número de ocupações agropecuárias, em virtude do aumento da produtividade do trabalho alcançada pelas novas técnicas de produção e a intensificação do uso de máquinas.

A Figura 1 apresenta uma comparação entre alguns indicadores da evolução da produção e da estrutura produtiva brasileira entre 1996 e 2006, conforme os censos agropecuários do IBGE.

Figura 1 - Evolução da produção e da estrutura produtiva no Brasil entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006



Fonte: IBGE (1996 e 2008).

Além das informações já apresentadas, verifica-se também que, apesar do aumento da produção vegetal e pecuária, houve um aumento das escalas de produção. Na atividade leiteira, por exemplo, houve redução de 25,92% no número dos estabelecimentos produtores, apesar do aumento da produção. Verifica-se, portanto, que a produtividade do trabalho agrícola continua aumentando, o que permite que um número menor de agricultores responda pela mesma produção.

O número de estabelecimentos agropecuários cresceu cerca de 7% neste período, revertendo a tendência de queda verificada entre 1985/1996, quando a redução foi de mais de 900 mil estabelecimentos. Verifica-se, portanto, que as políticas já mencionadas, mais particularmente o assentamento de 922 mil famílias neste período contribuiu para reverter a tendência verificada até então. Já no que se refere às ocupações agrícolas, a tendência de queda se manteve, mesmo entre o pessoal ocupado familiar.

A área de pastagens naturais e plantadas (juntas) reduziu 11,9% entre 1996 e 2006, puxadas pela redução da área de pastagens naturais. No entanto, pode-se concluir que houve um crescimento na região Norte do Brasil, aonde aumentou 8,6%. De outro lado, houve uma redução nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e manteve-se estável na região Nordeste. É provável que o avanço do cultivo de grãos (soja e milho) e da cana-de-açúcar tenha

provocado o deslocamento da área de pastagens para lugares em que o preço da terra é mais baixo. A Tabela 1, a seguir, apresenta a evolução da área de pastagens no Brasil, de acordo com as macrorregiões da Federação.

Tabela 1 - Ocupação da área dos estabelecimentos agropecuários em 1995-96 e 2006 (mil ha)

Regiões	Ano	Total	Lav. perman.	Lav. tempor.	Pastagens naturais	Pastagens plantadas	Matas naturais	Matas plantadas
Brasil	1996	353.611	7.541	34.252	78.048	99.652	88.897	5.396
	2006	329.941	11.612	48.234	57.316	101.437	93.982	4.497
Norte	1996	58.358	727	1.244	9.623	14.762	25.502	254
	2006	54.787	1.859	2.345	5.905	20.619	22.020	255
Nordeste	1996	78.296	2.649	7.695	19.976	12.099	19.391	392
	2006	75.594	3.512	11.650	16.010	14.528	25.431	423
Sudeste	1996	64.085	3.270	7.323	17.324	20.452	7.717	2.503
	2006	54.236	4.039	9.133	17.324	16.707	9.642	1.548
Sul	1996	44.360	646	11.659	13.679	7.016	5.311	1.904
	2006	41.526	1.489	13.604	10.815	4.795	6.667	2.015
Centro-Oeste	1996	108.510	246	6.329	17.443	45.320	30.974	341
	2006	103.797	711	11.499	13.731	44.787	30.219	253

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários (1995-96 e 2006).

A área dos estabelecimentos agropecuários, surpreendentemente, reduziu em relação a 1995-96, passando de 353 milhões para 329 milhões de hectares. Com 103 milhões de hectares, a região Centro-Oeste do Brasil possui a maior área de estabelecimentos agropecuários do País, seguida pela região Nordeste (75 milhões), Norte (54 milhões), Sudeste (54 milhões) e Sul (41 milhões).

1.2 A Questão Agrária e a Reforma Agrária

Nos anos 60, quando a reforma agrária era colocada como necessidade ao desenvolvimento nacional, via criação de um mercado interno de massas, em contrapartida colocou-se a Revolução Verde como a grande promessa à resolução dos problemas sociais e produtivos do campo. O Estado estimulou, através de políticas de crédito, assistência técnica e pesquisa, a utilização de máquinas, insumos e técnicas produtivas que permitiram aumentar a produtividade do capital, do trabalho e da terra. Pela ausência de uma reforma agrária concreta e pela redução do crescimento econômico e do nível de emprego, isso resultou em grandes problemas sociais, empurrando milhões de pessoas para as grandes cidades. A esse processo costuma-se chamar de modernização conservadora, pois não provocou grandes alterações nas estruturas sociais do campo.

O processo de modernização da agricultura foi estimulado pelo Estado brasileiro a partir dos anos 60, época em que o crescimento econômico e industrial mantinha-se alto. Os problemas sociais resultantes do “desemprego tecnológico” da agricultura se intensificaram com a redução do crescimento econômico e com a queda do nível de emprego urbano. Os problemas decorrentes do aumento da produtividade do trabalho e do êxodo rural tendiam a não ser tão nefastos quando o ritmo de desenvolvimento industrial e a evolução do emprego urbano eram elevados, mas problemáticos quando baixavam.

Nos anos 70, no Brasil, quando houve a intensificação da revolução verde e o aumento da produtividade do trabalho e da terra, ocorreu, ao mesmo tempo, a redução do crescimento industrial devido à redução do nível de crescimento da economia mundial. Nesse momento, os problemas sociais se agravaram e os movimentos sociais (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, sindicalismo rural, movimento de mulheres agricultoras, etc.) e as organizações não-governamentais (ONGs) surgiram com força renovada em questionamento ao “modelo de desenvolvimento”.

O desenvolvimento de tecnologias que aumentam a produtividade do trabalho, como máquinas e produtos transgênicos, tende a provocar uma maior concentração da propriedade fundiária. Isso ocorre mesmo entre os agricultores familiares mais capitalizados, principalmente entre os produtores de commodities agrícolas que utilizam pouco trabalho. Esse processo, junto com a ampliação das áreas de cultivos destinados à exportação (soja, álcool, madeira), promove a valorização do preço da terra, dificultando o acesso por quem não a possui, como os assalariados rurais e agricultores que possuem pouca terra.

Apesar da pressão dos movimentos de luta pela reforma agrária, particularmente o MST, grande parte das famílias foi assentada através de reconhecimento de posse ou se encontram em assentamentos reformadores localizados em regiões de fronteira agrícola. Apesar de se utilizar a ideia de Reforma Agrária, o que predomina hoje são os assentamentos rurais, ou seja, de acesso à terra.

De acordo com Girardi (2009), entre 1979 e 2006, foram assentadas 913 mil famílias no Brasil em uma área de 64,5 milhões de hectares e criados 7.666 assentamentos. Neste período, as ocupações de terra foram superiores a 7 mil e o número de famílias em ocupações foi de 1,047 milhão. A partir de meados da década de 90, o processo de Reforma Agrária se intensifica no País, conforme se demonstra no Quadro 1.

Quadro 1 – Ocupações, famílias em ocupações, assentamentos criados, famílias assentadas e área dos assentamentos no Brasil entre 1979 e 2006.					
	Ocupações de terra	Famílias em ocupações	Assentamentos criados	Famílias assentadas	Área dos assentamentos (há)
1979-1987	-	-	436	105.778	7.247.245
1988	71	10.491	123	28.251	2.053.290
1989	86	20.350	115	12.136	696.200
1990	50	7.314	31	3.620	158.755
1991	85	14.990	87	15.464	774.640
1992	93	17.838	167	22.251	1.262.894
1993	116	19.442	74	5.513	196.473
1994	163	23.016	42	10.346	503.141
1995	186	42.746	409	63.622	2.957.220
1996	458	78.263	505	64.964	3.912.346
1997	513	69.453	710	92.296	3.645.960
1998	828	111.396	757	79.481	3.039.558
1999	897	118.620	599	51.379	2.215.473
2000	528	83.790	426	38.463	2.182.712
2001	283	45.537	457	35.606	1.833.080
2002	273	40.966	417	31.857	2.584.210
2003	555	92.883	327	29.553	5.290.618
2004	702	118.225	498	44.548	5.371.812
2005	569	73.283	1.056	124.040	14.523.107
2006	553	58.717	412	53.878	4.104.033
TOTAL	7.009	1.047.320	7.666	913.046	64.551.767

Dados: DATALUTA

Org.: Eduardo Paulon Girardi

Os assentamentos podem ser criados a partir de: a) terras desapropriadas, cujos proprietários são indenizados; b) reconhecimento de posses; c) projetos de conservação ambiental, que reconhecem unidades de conservação de uso sustentável como assentamentos. Em todos os casos as famílias assentadas são consideradas

beneficiárias da “reforma agrária” e têm acesso aos programas de crédito e recursos para instalação previstos no II PNRA. Entre os assentamentos criados no período 1979-2006, os reformadores são 92,7% e comportam 85,1% das famílias em 53,2% da área total (GIRARDI, 2009).

Quadro 2 – Número de assentamentos, famílias assentadas e área (ha) dos assentamentos reformadores e não reformadores entre 1979 e 2006												
Grupo	1979-1994			Primeiro mandato FHC (1995-1998)			Segundo mandato FHC (1999-2002)			Primeiro mandato Lula (2003-2006)		
	Assent.	Fam.	Área	Assent.	Fam.	Área	Assent.	Fam.	Área	Assent.	Fam.	Área
Não reformadores	41	19.465	3.082.210	6	1.225	1.390.212	27	4.018	2.241.986	485	110.767	23.490.019
De caráter ambiental	23	7.502	2.124.024	4	1.083	1.388.732	14	2.765	2.232.999	298	99.743	22.898.275
Outros	18	11.963	958.183	2	142	1.480	13	1.253	8.987	187	11.024	591.744
Reformadores	1.034	183.894	9.810.428	2.375	299.138	12.164.872	1.890	153.287	6.573.489	1.808	141.252	5.799.551
Total Brasil	1.075	203.359	12.892.638	2.381	300.363	13.555.084	1.917	157.305	8.815.475	2.293	252.019	29.289.570

Dados: DATALUTA

Org.: Eduardo Paulon Girardi

No que se refere ao tipo de assentamento, verifica-se que a maioria (77,8%) é de famílias assentadas em projetos de assentamento federal, perfazendo 711 mil famílias de um total de 913 mil. Em seguida, em ordem de importância, encontram-se as famílias assentadas em projetos estaduais (6,7%, 61 mil famílias, 49% da área) e em assentamentos agroextrativistas (5,6%, 51 mil famílias, 11% da área). Outras formas de assentamento se assemelham à agroextrativista: reservas extrativistas, desenvolvimento sustentável, florestal, etc.

Quadro 3 – Número de assentamentos, famílias assentadas e área (ha) de acordo com o tipo de assentamento (1979-2006)

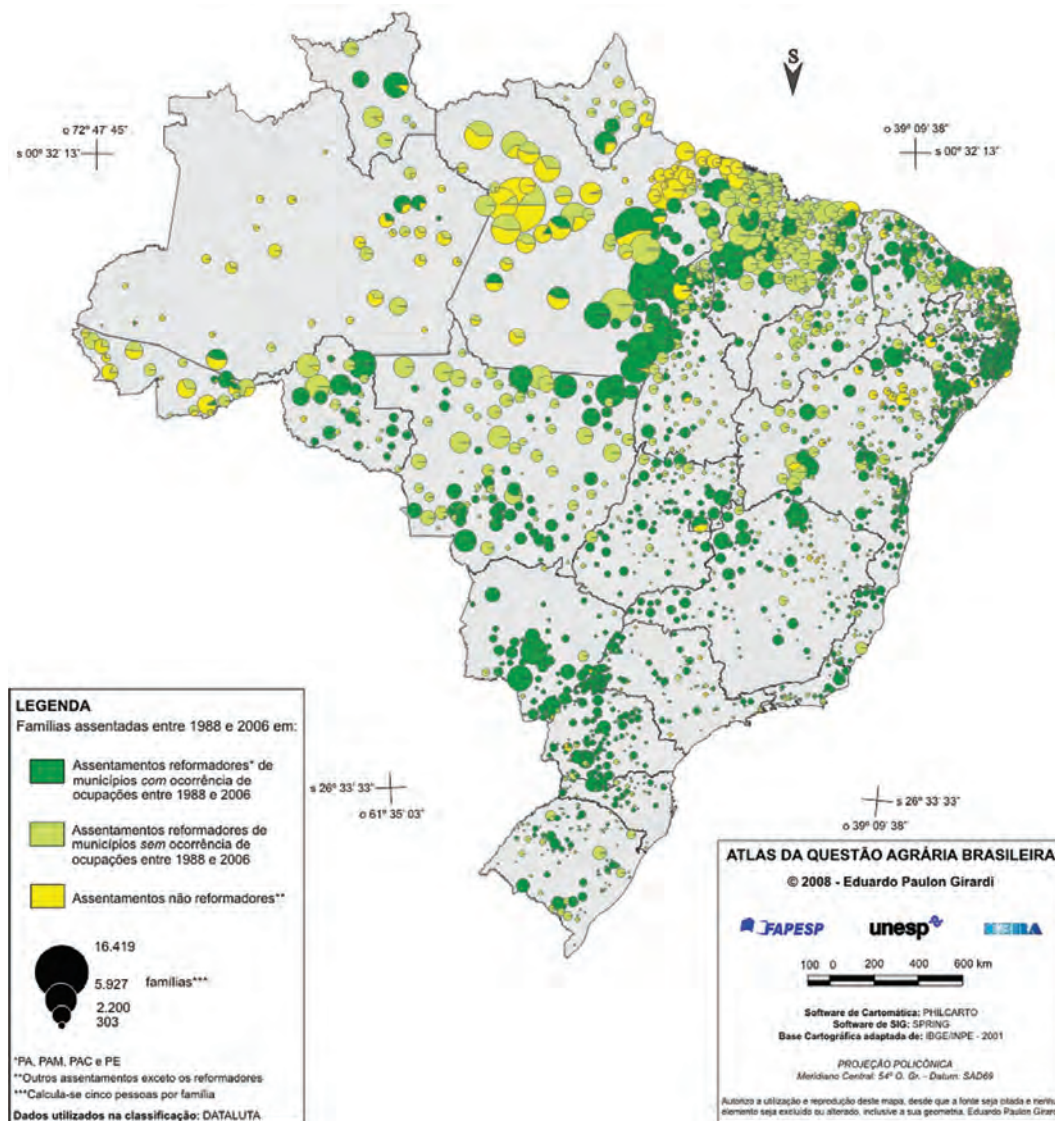
Tipo de assentamento	Número de assentamentos	Famílias assentadas	Área (há)
CQ – Comunidades Quilombolas	1	53	890
FLONA – Florestas nacionais	14	3.735	4.463.081
PA – Proj. de Assentamento Federal	6.197	711.839	31.649.960
PAC – Proj. de Assentamento Conjunto	16	7.887	551.391
PAD – Proj. de Assentamento Dirigido	8	7.275	458.694
PAE – Proj. de Assentamento Agroextrativista	199	51.046	7.138.699
PAF – Proj. de Assentamento Florestal	3	275	67.353
PAM – Proj. de Assentamento Municipal	2	140	8.360
PAR – Proj. de Assentamento Rápido	3	1.214	274.843
PC – Proj. de Colonização Oficial	6	885	8.532
PCA – Proj. de Assentamento Casulo	93	4.443	20.242
PDS – Proj. Desenvolvimento Sustentável	84	24.765	2.945.086
PE – Proj. de Assentamento Estadual	815	61.149	2.669.778
PFP – Proj. de Fundo Pasto	129	4.414	151.603
PIC – Proj. Integrado de Colonização	2	757	18.346
PRB – Proj. de Reassentamento de Atingidos por Barragens	55	1.897	96.095
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável	6	2.000	5.673.710
RESEX – Reserva Extrativista	33	29.272	8.356.104
TOTAL	7.666	913.046	64.552.767

Dados: DATALUTA

Org.: Eduardo Paulon Girardi

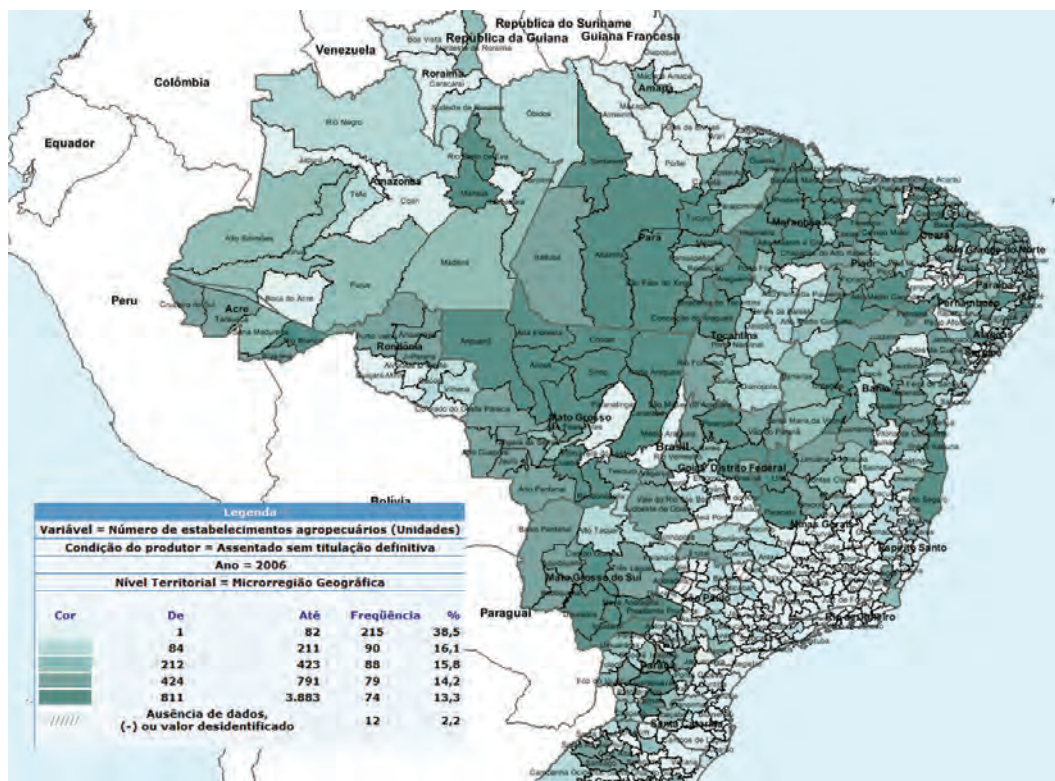
O mapa a seguir apresenta a localização das famílias assentadas a partir de 1988. Verifica-se que prevaleceu o assentamento em regiões distantes do mercado e com pouca ou quase sem infraestrutura social e econômica, o que dificultou a consolidação de muitos assentamentos. Nesse aspecto, poderiam ser caracterizados mais como projetos de colonização. Verifica-se também que a maioria dos assentamentos foi oriunda de processos de ocupação anteriores.

Figura 2 – Mapa de distribuição das famílias assentadas e dos tipos de assentamento no Brasil – 1988-2006



Fonte: GIRARDI (2009).

O Censo Agropecuário de 2006 levantou também informações sobre os estabelecimentos agropecuários sem titulação definitiva. O mapa da Figura 3 apresenta a concentração destes estabelecimentos. Verifica-se, assim como no mapa anterior, que houve uma concentração das famílias assentadas nas regiões da fronteira agrícola. Embora a reforma agrária também alcance algumas regiões de agricultura consolidada, como o Noroeste Gaúcho e o Centro-Sul Paranaense em função da possibilidade de se realizar desapropriações por interesse social, a maior parte dos assentamentos se encontra em regiões em que a agricultura ainda não está totalmente consolidada, mais distantes dos mercados e vias de escoamento e com menor infraestrutura social e econômica. Estes fatores dificultam a consolidação dos assentamentos situados nestas regiões.

Figura 3 – Assentados sem titulação definitiva de acordo com as microrregiões geográficas em 2006

Fonte: IBGE (2006).

1.3 Caracterização, Estrutura e Organização do Programa Nacional de Crédito Fundiário

De acordo com o Banco Mundial³, ações na área do crédito fundiário justificam-se devido ao fato de que 70% da pobreza mundial estão localizados no meio rural, de que a propriedade da terra é concentrada em virtude de um mercado pouco dinâmico e de que seria necessário buscar formas alternativas de acesso à terra com custos mais baixos do que a reforma agrária. No Brasil, logo após o início da execução dos programas de crédito fundiário, questionamentos de diversas naturezas foram colocados pelas organizações sociais do campo no que se refere aos objetivos, aos mecanismos de gestão e à capacidade de pagamento. No entanto, com o início do Governo Lula e a introdução de mecanismos de monitoramento social, algumas destas organizações passaram a apoiar o crédito fundiário e inclusive a se envolver na implementação.

Nos últimos anos, programas de crédito fundiário foram implantados em diversos países, mediante o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. No Brasil, o programa Cédula da Terra foi o pioneiro, tendo início no Nordeste, em 1996. Dele resultou o programa Banco da Terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário. Cabe destacar que, embora não seja citado enquanto uma experiência que contribuiu com os programas mais atuais, o estado de Santa Catarina constituiu um fundo de crédito fundiário em 1983 que ainda se encontra em vigência, apesar do baixo alcance atual.

³ O documento "Land Reform Policy Paper", divulgado pelo Banco Mundial em 1975, apontava a importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade, a promoção dos mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes e a distribuição igualitária de bens e uma reforma agrária redistributiva (Deininger e Binswanger, 1998, apud Victor e Sauer, 2002).

O Box 1 apresenta as origens do Projeto Cédula da Terra.

Box 1 – O Projeto Cédula da Terra

O Projeto São José foi o primeiro projeto piloto dentro do novo modelo de reforma agrária a ser implantado no Brasil. Ele nasceu em 1996 e trouxe uma nova concepção de reforma agrária baseada na compra e venda voluntária de terras. Por se tratar de um projeto piloto, foi implantado apenas no Ceará e apresentou bons resultados, o que levou à criação de um novo projeto, o Cédula da Terra, desta vez abrangendo um número maior de estados. O Projeto Cédula da Terra (PCT) foi implementado em cinco estados selecionados por sua elevada concentração de pobreza, sendo quatro da região Nordeste (Pernambuco, Ceará, Maranhão e Bahia) e um estado da região Sudeste (Minas Gerais).

O objetivo do Projeto Cédula da Terra era beneficiar agricultores sem-terra, assalariados rurais, arrendatários, parceiros e famílias com extensão de terra muito pequena que não possibilitasse a produção para subsistência. A estratégia de implantação era baseada na demanda comunitária, ou seja, na iniciativa dos grupos de beneficiários de negociar diretamente com os proprietários interessados na venda de suas terras.

Tanto a compra da terra quanto os investimentos comunitários eram de responsabilidade das associações. Em primeiro lugar, elas indicavam as terras a serem adquiridas, negociavam o preço e, em seguida, elaboravam propostas de financiamento com a orientação das Unidades Técnicas Estaduais (órgãos constituídos pelos governos estaduais).

O Projeto Cédula da Terra proporcionava aos seus beneficiários recursos para investimentos comunitários não reembolsáveis. A compra da terra, no entanto, era reembolsável e financiada com dez anos de prazo de pagamento e três anos de carência. O PCT beneficiou cerca de 15 mil famílias entre os anos de 1997 e 2002.

Fonte: Barbosa, Philomeno e Cunha (2008, p. 24).

O Programa Banco da Terra foi criado a partir da experiência do Projeto Cédula da Terra e seu alcance passa a ser estendido para todo território nacional, mas a aplicação acaba se concentrando na região Sul.

No que se refere à sua concepção, o Programa Banco da Terra não poderia ocupar o espaço da reforma agrária, e sim complementá-lo, viabilizando a aquisição de terra a agricultores familiares sem terra ou com pouca terra. As terras a serem financiadas não poderiam estar sujeitas à desapropriação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O objetivo era financiar a aquisição de terra e a execução de obras de infra-estrutura básica no valor de até R\$ 40 mil, a serem pagos no prazo de vinte anos. Até 2004, o Banco da Terra contratou 17.886 projetos, contemplou 34,5 mil famílias e foi responsável pela liberação de cerca de R\$ 731 milhões em todo Brasil. Aproximadamente 54% dos recursos do Programa foram aplicados na região Sul, que atendeu 48% dos beneficiários (SRA/MDA, 2005).

Região	Valor Contratado (R\$)	Nº de Contratos	Nº de Famílias	Área Adquirida (ha)	Área Média por Família (ha)
Brasil	731.996.451	17.886	34.512	1.408.451	40,8
Norte	4.842.995	14	382	9.567	25,0
Nordeste	65.877.673	586	5.027	106.192	21,1
Sudeste	138.930.700	414	5.618	192.664	34,3
Sul	400.670.157	16.245	16.790	365.524	21,8
Centro-Oeste	121.674.926	627	6.695	734.504	109,7

Fonte: Secretaria do Reordenamento Agrário, 2005.

1.4 Constituição e Operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário

De acordo com o Edital de Concorrência nº 071/2010 do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura:

O Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural - CPR surgiu em 2001 como uma iniciativa do Governo Federal do Brasil, com apoio do Banco Mundial e a da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag, que teve por objetivo básico auxiliar no esforço nacional de combate à pobreza rural por meio do acesso à terra pela população rural pobre do Brasil. O CPR foi implementado em 14 estados, incluindo todos os estados do Nordeste e do Sul do país, além de Minas Gerais e Espírito Santo, com a meta de beneficiar 50 mil famílias de trabalhadores rurais. Atualmente, o CPR faz parte, como linha de financiamento, do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. (...) A execução do Programa é descentralizada e de responsabilidade dos estados, com participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag, Fetraf-Sul e Federações Estaduais de Trabalhadores na Agricultura, com apoio dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS. O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), desde 2003 a 2009, beneficiou mais de 75 mil famílias, transferindo uma área fundiária a trabalhadores rurais e agricultores familiares próxima a 1,5 milhão de hectares e investiu mais de 2 bilhões de reais (IICA, 2010, p. 15).

Assim como os programas anteriores, o Programa Nacional de Crédito Fundiário propõe-se a complementar o Plano Nacional de Reforma Agrária, constituindo-se em um mecanismo complementar de acesso à terra. Tem como objetivo principal viabilizar o acesso à terra aos agricultores familiares, jovens trabalhadores rurais, contribuindo para a erradicação da pobreza rural. Para isso, as áreas utilizadas nesse Programa não podem estar sujeitas à desapropriação.

O PNCF desenvolveu um aparato institucional que permite a participação das organizações na gestão e execução do Programa, o que deveria garantir maior rigor na concessão de empréstimos e o desenvolvimento de projetos que fossem economicamente mais viáveis.

De acordo com a Secretaria do Reordenamento Agrário (2010), o PNCF possui duas linhas de financiamento de acordo com as necessidades dos beneficiários. São elas: a) Combate à Pobreza Rural (CPR); b) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).

Linha CPR

A linha de Combate à Pobreza Rural (CPR) foi criada para atender às famílias rurais mais necessitadas e de menor renda. Os recursos podem ser usados para a aquisição da terra (SAT) e em projetos de infra-estrutura comunitários (SIC).

Para o enquadramento, o agricultor deve ter:

- » Renda familiar anual de até R\$ 9 mil e patrimônio inferior a R\$ 15 mil.
- » O crédito pode atender até R\$ 80 mil para a compra do imóvel e investimento em infra-estrutura coletiva (SIC).
- » Os recursos de SIC são não-reembolsáveis, ou seja, somente o financiamento para a compra da terra será pago.
- » Contratos coletivos.
- » Até 17 anos para quitar o financiamento, incluindo os dois anos de carência.
- » Taxas de juros de 2% a 5% ao ano.
- » Bônus de 40% para quem efetuar os pagamentos em dia.
- » Bônus de 5% a 10% para terra negociada abaixo do preço de mercado.

Linha CAF

A Linha de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) atende agricultores que geralmente já estão na terra, como os meeiros e arrendatários ou ainda os que possuem minifúndios e querem aumentar sua área. Os

recursos podem ser utilizados para aquisição da terra (SAT) e para investimentos básicos (SIB), destinados à estruturação produtiva.

Para o enquadramento, o agricultor deve ter:

- » Renda familiar anual de até R\$ 15 mil e patrimônio inferior a R\$ 30 mil.
- » O financiamento pode chegar até R\$ 80 mil, de acordo com os micro-tetos regionais.
- » Todo o recurso é reembolsável, tanto de SAT quanto de SIB.
- » O financiamento pode ser individual ou coletivo, mas a adesão é individual.
- » Até 17 anos para pagar, incluindo os dois anos para iniciar o pagamento.
- » Juros de 2% a 5% ao ano.
- » Desconto de até 40% no valor da parcela para pagamentos em dia.

Além destas duas linhas, o Programa possui ações complementares para o qual possibilita recursos adicionais: mulheres, jovens, negros beneficiados pela linha CPR têm direito a adicionais nos recursos do Subprojeto de Infraestrutura Comunitário (SIC).

Desde o início de sua implementação em 2003 até fevereiro de 2010, o PNCF atendeu 76,4 mil famílias em 32.308 operações. A área adquirida através do Programa foi de 1,26 milhão de hectares. Os recursos gastos com aquisição de terras, infraestrutura básica e infraestrutura comunitária foram de R\$ 2 bilhões neste período (SRA/MDA, 2010).

O Quadro 4 apresenta o número de operações, famílias beneficiadas, área adquirida, valor gasto com aquisição de terras (SAT) e infraestrutura básica (SIB), valor gasto com infraestrutura comunitária (SIC) e o valor gasto total. Verifica-se que em 2006, 2007 e 2008, o Programa atinge o melhor desempenho. Isso ocorreu provavelmente em função do acúmulo de propostas em qualificação de demanda que se somaram nos anos anteriores e pela melhoria no sistema de tramitação, operacionalização e contratação em relação aos anos anteriores.

Quadro 4 – Indicadores de execução do PNCF entre 2003 e 2010 (área em ha)						
Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF (CPR, NPT, CAF, CAF/BT)						
Indicadores	Operações	Famílias	Área	Valor SAT+SIB	Valor SIC	SAT+SIB+SIC
2003	2.940	9.138	168.142	118.681.934	36.449.046	155.130.980
2004	421	6.102	127.180	73.741.703	43.419.128	117.160.831
2005	2.247	9.406	167.407	132.380.576	69.873.018	202.253.594
2006	7.262	16.338	249.857	341.320.623	82.755.867	424.076.490
2007	8.252	17.480	267.522	441.801.356	80.509.629	522.310.985
2008	5.505	10.930	173.701	280.514.984	42.226.000	322.740.984
2009	5.116	6.045	92.978	208.581.892	20.664.317	229.246.209
2010	565	967	13.538	25.682.786	3.356.760	29.039.546
Total	32.308	76.406	1.260.325	1.622.705.854	379.253.764	2.001.959.618

Fonte: (SRA/MDA, 2010)

No que se refere ao desempenho das linhas, verifica-se que a linha Combate à Pobreza Rural (CPR) beneficiou 40.523 famílias, realizou 2.115 operações, adquiriu uma área de 833 mil hectares e investiu R\$ 371 milhões com aquisição de terras. Já a linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) beneficiou 29.604 famílias, realizou 24.472 operações, adquiriu 366 mil hectares e investiu R\$ 1,092 bilhão em aquisição de terras e infraestrutura básica (ambos reembolsáveis). Já a linha Nossa Primeira Terra, que atualmente se configura como ação complementar das duas primeiras, atendeu 3.194 jovens, realizou 2.533 operações, adquiriu 36.354 hectares e investiu R\$ 103 milhões em terras e infraestrutura básica (Quadro 5).

Considerando-se o valor de R\$ 2 bilhões investidos pelo Programa e deduzindo-se os valores destinados à aquisição de terras e infraestrutura básica, verifica-se que nesta ação os investimentos foram de R\$ 432 milhões. Estes recursos, ao contrário da aquisição de terras e infraestrutura básica, não são reembolsáveis e se destinam à linha combate à pobreza rural. No CPR, portanto, os investimentos em infraestrutura comunitária foram superiores aos investimentos destinados à aquisição de terras. Cabe destacar que os investimentos em infraestrutura comunitária (SIC) não são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 5 – Número de operações, famílias atendidas, área (ha) adquirida e investimentos em aquisição de terras (SAT) e infraestrutura básica (SIB) realizados pelo PNCF entre 2002 e 2010.

CPR				
Indicadores	Operações	Famílias	Área	Valor SAT
2002	117	2.710	67.490	36.127.500
2003	200	4.310	98.996	56.621.831
2004	322	5.987	125.610	70.141.405
2005	378	7.149	141.312	52.237.644
2006	454	8.496	168.186	59.997.356
2007	391	7.287	148.369	63.585.565
2008	221	4.191	83.575	34.413.531
2009	32	393	8.334	3.449.972
2010	20	392	7.614	3.863.267
Total	2.115	40.523	833.538	371.124.832

NPT (NPT/CPR e NPT/CAF)				
Indicadores	Operações	Famílias	Área	Valor SAT+SIB
2004	12	28	288	741.733
2005	554	706	8.448	22.526.478
2006	1.197	1.517	15.962	49.873.706
2007	307	419	5.826	12.388.715
2008	256	309	3.814	10.254.423
2009	207	215	2.016	8.201.937
2010	6	6	44	239.529
Total	2.533	3.194	36.354	103.986.992

CAF				
Indicadores	Operações	Famílias	Área	Valor SAT+SIB
2004	87	87	1.282	2.858.565
2005	1.315	1.551	17.650	57.616.455
2006	5.611	6.325	65.708	233.449.560
2007	7.554	9.774	113.326	365.827.077
2008	5.028	6.430	86.314	235.847.035
2009	4.877	5.437	82.626	196.879.983
2010	539	569	5.880	21.579.991
Total	24.472	29.604	366.906	1.092.478.675

Fonte: (SRA/MDA, 2010)

O número de propostas em qualificação de demanda (SQD) e contratação ainda é bastante elevado. Há atualmente 42,2 mil propostas nesta situação correspondentes a 77,1 mil famílias. Destas, 26,9 mil propostas de 50,8 mil famílias se encontram na primeira fase, que é qualificação de demanda. Estes números demonstram que a carteira do PNCF é bastante grande. Isso pode estar ocorrendo em função de que a demanda está mais elevada do que a capacidade de atendimento do Programa ou de dificuldades encontradas nos processos de tramitação.

O Quadro 6 apresenta de forma detalhada a situação da carteira do crédito fundiário em março de 2010. Verifica-se que as maiores demandas se encontram em Mato Grosso (12,86 mil famílias), Piauí (9,44 mil famílias), Maranhão (8,4 mil famílias), Tocantins (6,6 mil famílias), Rio Grande do Sul (4,87 mil famílias), Minas Gerais (4,3 mil famílias). De outro lado, no estado do Pará há somente duas propostas cadastradas.

Quadro 6 – Situação da carteira do Programa Nacional de Crédito Fundiário em março de 2010										
UF	Família					Proposta				
	SQD (ABER+FECH)	SAC (ABER+FECH)	SAC (Banco)	SAC (Contratada)	Total	SQD (ABER+FECH)	SAC (ABER+FECH)	SAC (Banco)	SAC (Contratada)	Total
AL	1.153	346	205	11	1.715	637	344	205	11	1.197
BA	1.830	813	154	0	2.797	72	30	9	0	111
CE	2.481	237	207	70	2.995	290	29	23	3	345
MA	5.640	2.515	255	0	8.410	172	87	7	0	266
PB	620	464	77	3	1.164	104	128	23	3	258
PE	795	76	41	10	922	51	8	3	1	63
PI	4.732	2.910	1.491	309	9.442	1.517	1.285	702	37	3.541
RN	935	431	140	44	1.550	177	95	440	11	323
SE	273	291	195	4	763	46	133	195	4	378
PA	0	2	0	0	2	0	2	0	0	2
RO	1.869	2	11	0	1.882	1.022	2	7	0	1.031
TO	5.031	756	830	0	6.617	1.974	79	451	0	2.504
ES	743	789	226	13	1.771	377	191	98	7	673
MG	2.467	1.661	136	30	4.294	671	531	91	15	1.308
RJ	290	24	116	5	435	269	24	116	5	414
SP	228	28	237	0	493	228	18	219	0	465
PR	1.596	165	408	17	2.186	1.485	165	408	17	2.075
RS	1.529	1.826	1.283	234	4.872	1.453	1.787	1.283	234	4.757
SC	1.359	292	665	72	2.388	1.336	282	658	72	2.348
GO	6.925	312	353	4	7.594	4.981	312	353	4	5.650
MS	587	446	832	126	1.991	472	446	832	126	1.876
MT	9.699	1.904	1.242	15	12.860	9.613	1.904	1.073	15	12.605
Total	50.782	16.290	9.104	967	77.143	26.947	7.882	6.796	565	42.190

Fonte: (SRA/MDA, 2010).

Observação: SQD - Sistema de Qualificação de Demanda; SAC - Sistema de Avaliação e Contratação.

O Quadro 7 apresenta alguns indicadores de desempenho do PNCF por unidade da federação. Verifica-se que o maior número de famílias atendidas foi no Rio Grande do Sul (14.304), seguidos por Piauí (13.611), Maranhão (8.644), Santa Catarina (5.750) e Bahia (5.030). Nos estados da região Sul do Brasil os projetos foram executados basicamente através da linha CAF, enquanto no Nordeste através da linha CPR. Verifica-se que os valores médios no Sul e Sudeste são mais elevados em função, principalmente, do preço da terra. O alto preço da terra

nestas regiões faz com que a área média adquirida seja pequena (8,8 hectares no RS, 10,3 hectares em SC e 4,5 hectares em SP).

Quadro 7 – Número de operações, famílias atendidas, área total, investimentos em infraestrutura comunitária (SIC) e aquisição de terras (SAT) por unidade da federação, entre 2002 e março de 2010, através do PNCF, classificados por número de famílias dos estados

UF	Operações	Famílias	Área (ha)	Valor SIC (R\$ mil)	Valor SAT (R\$ mil)	SAT+SIC (R\$ mil)	Área	SIC – Médio (R\$/ família)	SAT+SIC – Médio (R\$/ família)
RS	13.897	14.304	125.865	1.445	489.595	491.040	8,8	101	34.329
PI	1.876	13.611	347.263	130.757	104.678	235.435	26	9.607	17.297
MA	296	8.644	179.359	71.567	53.654	125.221	21	8.279	14.487
SC	5.647	5.750	58.965	140	213.491	213.632	10	24	37.153
BA	156	5.030	90.089	59.989	36.723	96.712	18	11.926	19.227
RN	615	4.778	101.662	33.344	90.049	123.394	21	6.979	25.826
MT	2.975	3.424	41.171	-	124.232	124.232	12	-	36.283
PB	331	3.407	76.522	20.059	51.376	71.436	23	5.888	20.967
CE	211	2.564	71.444	24.898	23.765	48.664	28	9.711	18.980
PE	191	2.439	52.030	22.188	22.265	44.454	21	9.098	18.226
PR	2.269	2.403	13.940	314	88.873	89.188	6	131	37.115
TO	401	2.244	61.863	-	80.064	80.064	28	-	35.680
AL	410	2.002	19.662	6.868	47.671	54.540	10	3.431	27.243
MG	396	1.976	29.554	7.643	36.684	44.327	15	3.868	22.433
ES	327	1.802	10.524	8.074	38.702	46.776	6	4.481	25.958
SE	632	1.586	17.105	7.495	35.907	43.403	11	4.726	27.367
MS	331	1.306	9.743	-	52.160	52.160	8	-	39.939
GO	832	961	11.343	-	35.243	35.243	12	-	36.674
SP	224	429	1.951	-	15.992	15.992	5	-	37.279
RJ	270	265	4.180	-	10.811	10.811	16	-	40.797
RO	114	171	2.269	-	6.667	6.667	13	-	38.992
Total	32.401	79.096	1.326.504	394.781	1.658.602	2.053.391	17	4.991	25.961

Fonte: SRA/MDA (2010).

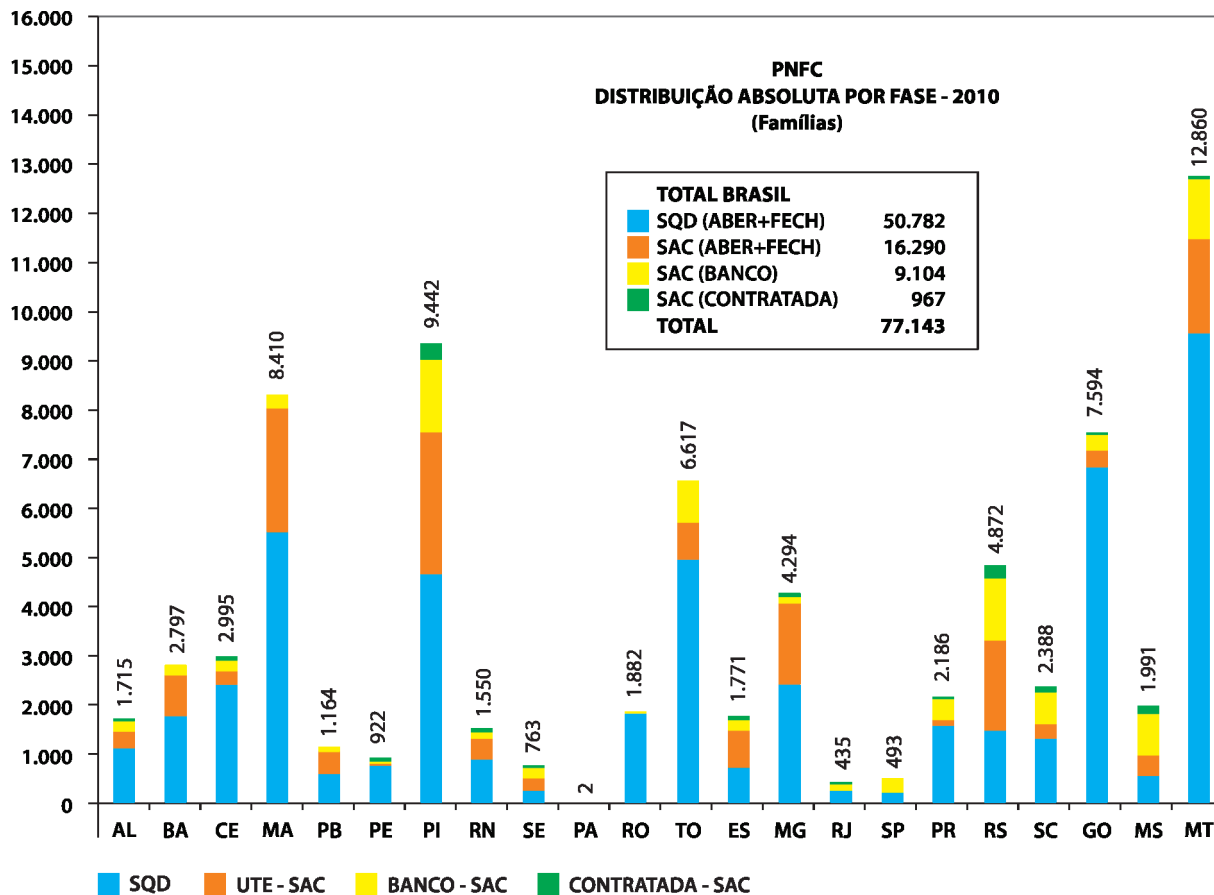
No Nordeste do País, os preços da terra são mais baixos. Nesta região verifica-se que, em função da predominância da linha CPR, caracterizada por projetos de assentamento coletivos, houve investimentos em infraestrutura comunitária. No Sul e Sudeste, onde predomina a linha CAF, isso não ocorre.

Ainda com relação à construção da contextualização no interior da qual se inserem os resultados apresentados nessa publicação, cabe destacar as informações apresentadas no Painel de Indicadores Gerenciais, divulgado pela SRA/MDA, no site do PNCF, em 02 de março de 2010. As informações constantes no referido painel contribuem para indicar o andamento das propostas apresentadas ao Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Verifica-se que, das 77 mil propostas cadastradas, ao longo do tempo, e constantes na carteira do Programa em 2010, apenas 967 haviam sido efetivamente contratadas nos dois primeiros meses do ano. A maior parte das propostas (50,7 mil) havia sido cadastrada pelos parceiros do Programa e aguardava para ser encaminhada. Outras 16,3 mil propostas estavam em análise nas Unidades Técnicas Estaduais e 9,1 mil foram encaminhadas ao banco.

A Figura 4 apresenta a situação destas propostas por unidade da federação. Cabe destacar que na linha CPR as propostas são coletivas e contemplam vários beneficiários, enquanto que na linha CAF elas normalmente correspondem a somente um beneficiário.

Figura 4 – Situação das propostas do PNCF em março de 2010

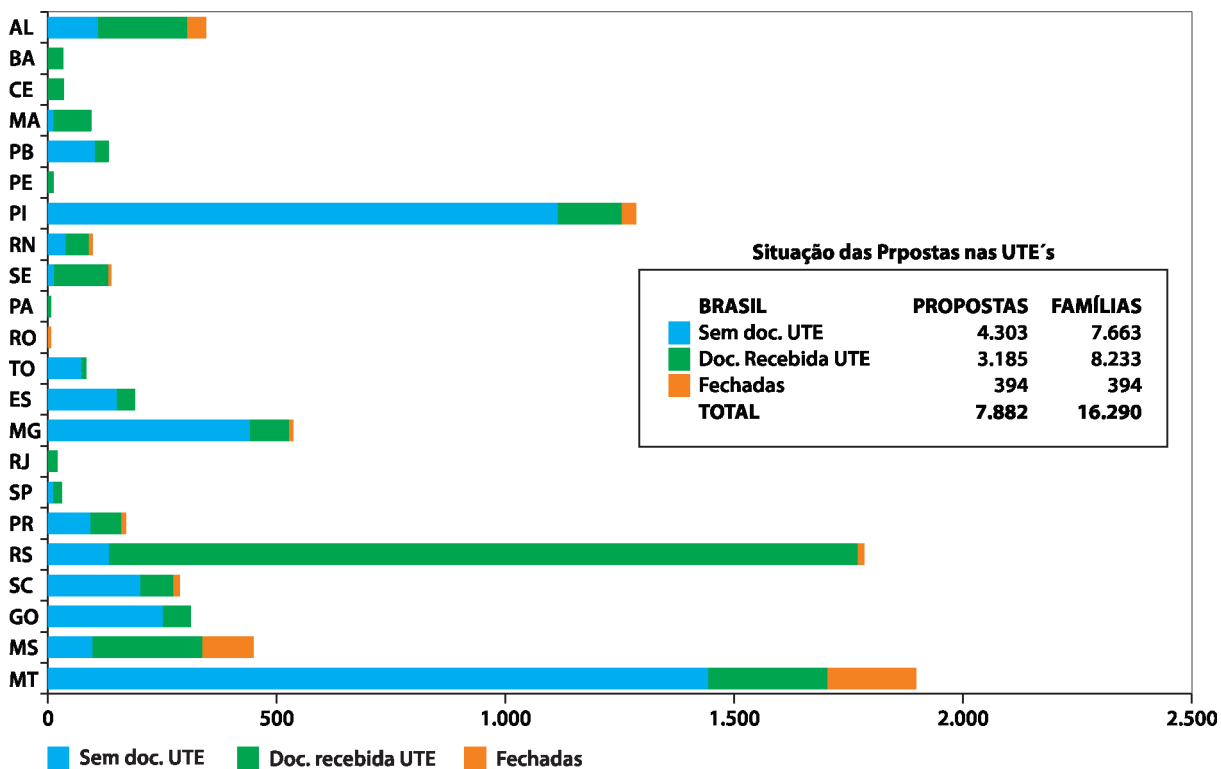


Fonte: SRA/MDA (2010).

As figuras a seguir apresentam um detalhamento da situação das propostas nas Unidades Técnicas Estaduais e nos bancos. Isso porque, depois de analisadas pelos conselhos municipais, que fornecem o primeiro parecer, as propostas são encaminhadas ao órgão estadual responsável pela análise técnica do projeto. Exceto naqueles lugares em que há Unidade Técnica Regional, nos demais casos as propostas ficam no aguardo do parecer das UTE's para que sejam encaminhadas aos bancos.

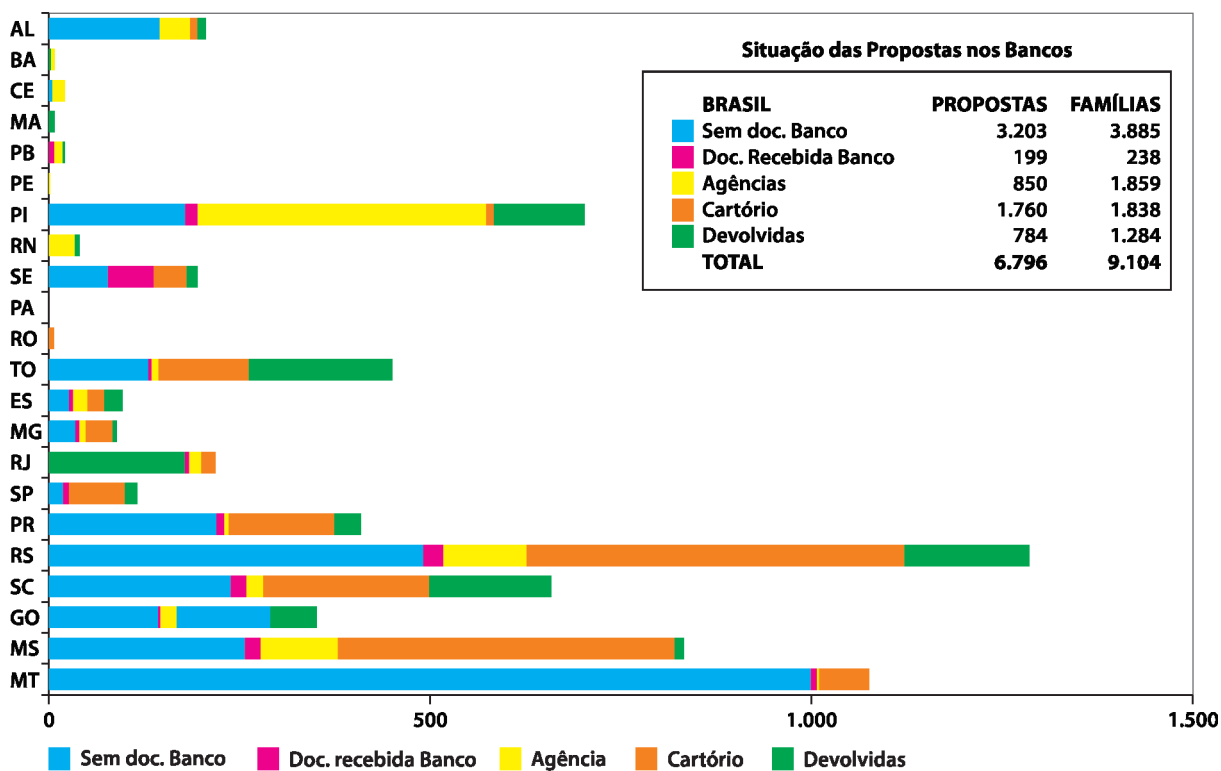
A princípio, as propostas deveriam chegar aos bancos com o parecer técnico e toda documentação para que possam ser contratadas. No entanto, verifica-se que um grande número não se encontra nesta condição, provocando atrasos no processo de contratação. As informações que se seguem, apresentadas na forma de figuras, permitiram lançar algumas hipóteses sobre os prazos de trâmite, aprovação e implementação do PNCF.

Figura 5 – Situação das propostas do PNCF nas Unidades Técnicas Estaduais (UTE's) em março de 2010



Fonte: SRA/MDA (2010).

Figura 6 – Situação das propostas do PNCF nos bancos em março de 2010



Fonte: SRA/MDA (2010).

Tabela 3 - Tempo de tramitação das propostas no período entre 28/03/2008 e 28/09/2010

UF	Recebimento		Fechamento		Encaminhamento		Contratação		Trâmite total contratad
	Dias	Prop.	Dias	Prop.	Dias	Prop.	Dias	Prop.	
AL	152,5	476	100,1	382	8,2	335	101,4	142	260,4
BA	61,4	42	20,7	15	0,4	15	41,9	9	157,3
CE	26,6	88	41,1	56	0,4	56	75,9	38	142,8
DF	10,3	15	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
ES	294,0	165	31,8	143	0,8	143	121,0	85	406,8
GO	10,6	247	33,0	241	0,2	241	134,3	174	176,6
MG	165,7	183	63,3	122	2,3	121	119,3	94	335,2
MS	12,9	1933	66,1	1523	4,3	1437	145,4	592	244,3
MT	106,6	1295	34,2	1094	59,2	1073	102,6	482	217,6
PB	113,6	102	33,0	90	1,5	90	56,2	72	180,7
PE	15,6	25	52,3	20	0,5	20	30,6	18	114,1
PI	89,1	1837	6,8	1765	1,8	1756	86,3	1156	170,8
PR	72,3	606	19,7	592	10,7	590	168,7	378	244,3
RJ	31,1	82	46,4	52	1,8	52	137,3	30	225,3
RN	42,4	155	27,9	115	0,2	111	46,5	76	118,1
RO	67,9	33	23,7	33	7,9	31	148,1	29	229,7
RS	75,6	4602	74,4	3441	0,9	3416	76,1	2442	204,4
SC	159,3	903	15,5	859	1,4	858	125,7	592	269,8
SE	44,6	719	120,2	585	0,6	559	58,1	408	226,6
SP	124,3	60	17,4	60	2,4	60	223,6	21	271,0
TO	44,2	212	6,0	201	0,4	201	171,7	115	221,0
BRASIL	79,3	13782	50,5	11.390	7,8	11.166	98,7	6954	215,7

Fonte: SRA/MDA (2010).

Verifica-se, com base na Tabela 3, que os prazos de trâmite das propostas contratadas eram de 215,7 dias, em média. Entretanto, estes prazos variavam entre 114 em Pernambuco e 118 no Rio Grande Norte, até 406,8 dias no Espírito Santo.

2

Objetivos e Referencial Metodológico



Diante desse contexto mais geral no qual se insere o Programa Nacional de Crédito Fundiário, a Secretaria de Reordenamento Agrário definiu a necessidade de se realizar um conjunto de estudos que promovessem um balanço das ações realizadas pelo Programa. Nesse item pretende-se apresentar os objetivos e os referenciais metodológicos que orientaram a execução desse trabalho de investigação social.

2.1 Objetivos

A presente pesquisa teve por objetivo geral produzir uma avaliação qualitativa das ações desenvolvidas pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, desde a sua criação em 2003. Para compor essa avaliação geral, foram realizados três estudos paralelos e complementares, cada qual com objetivos específicos bem definidos:

1. o primeiro estudo buscou identificar os fatores que contribuem e limitam o desenvolvimento dos assentamentos implementados pela linha Combate à Pobreza Rural (CPR) do Programa Nacional de Crédito Fundiário;
2. a segunda análise teve por objetivo identificar os fatores que interferem nos prazos de tramitação, aprovação e implementação do PNCF;
3. o terceiro estudo visou identificar e analisar as chamadas “boas práticas” desenvolvidas pelo movimento sindical de trabalhadores rurais e da agricultura familiar na parceria social para a operacionalização do Programa, dando ênfase à atuação local dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

2.2 Considerações Metodológicas Gerais

A pesquisa desenvolvida é caracterizadamente uma pesquisa de cunho social e se situa no âmbito das Ciências Sociais. Mesmo que alguns aspectos técnico-produtivos sejam analisados para a análise dos fatores que interferem no grau de desenvolvimento dos projetos de assentamento, conforme previstos no Estudo 1, no geral, predominou a análise sobre os determinantes sociais que interferem na execução dessa política pública (PNCF).

A pesquisa é a atividade das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. Em função de suas particularidades, a pesquisa social tem uma carga histórica e, assim como as teorias sociais, refletem posições frente à realidade, momentos do desenvolvimento e da dinâmica social, preocupações e interesses de classes e de grupos determinados.

De acordo com Minayo (2000), em metodologia da pesquisa em ciências sociais o objeto é social e histórico, possui consciência histórica e é essencialmente qualitativo. Ou seja, a pesquisa científica nunca será neutra em função de que pesquisador e pesquisado possuem pressupostos e concepções de mundo e interação, dialogam ou se chocam durante o processo de pesquisa.

A metodologia de pesquisa é o caminho e o instrumental próprios de abordagem da realidade. A metodologia ocupa lugar central no interior das teorias sociais, pois ela faz parte intrinsecamente da visão social de mundo vinculada na teoria. As técnicas se constituem em instrumental secundário em relação à teoria, mas também importante enquanto cuidado metodológico (MINAYO, 2000).

As respostas para a pesquisa social devem ser encontradas na relação entre o indivíduo e a sociedade, entre idéias e a base material, entre realidade e a sua compreensão pela ciência e os sujeitos históricos e sociais. Para compreender a realidade social, a pesquisa deverá reter a explicação do particular no geral e do geral no particular. Em função desse pressuposto, os resultados de uma avaliação são válidos para um determinado contexto e momento histórico, não podendo ser transferidos automaticamente para outro contexto e período histórico, pois nada é fixo e absoluto.

Pesquisas de caráter qualitativo procuram reter relevâncias e dados que não podem ser contidos em números.

No entanto, esse tipo de pesquisa não pode deixar de omitir a realidade estruturada, encontrada principalmente em pesquisas de caráter quantitativo. Ou seja, para o desenvolvimento desta pesquisa será fundamental também conhecer alguns aspectos quantitativos. Assim, o método quantitativo deve ser colocado também como um elemento de compreensão do todo.

Já no que se refere à avaliação de políticas públicas, para Barbosa, Philomeno e Cunha (2008, p. 19), “a avaliação é um instrumento imprescindível para conhecer a viabilidade de programas, redirecionar os seus objetivos e, quando for o caso, reformular sua operacionalização. Neste sentido, a avaliação se revela como uma importante ferramenta de gestão, por gerar subsídios para tomada de decisão dos gestores de programas. A partir disso, é possível realizar os ajustes necessários, economizando tempo e recursos, o que viabiliza a credibilidade das ações públicas”.

O termo de referência determinava que fossem realizados estudos de caso (que na realidade são estudos de caso múltiplos) para a realização da pesquisa. Um estudo de caso é o estudo de algo singular, que tenha valor em si mesmo. O objeto é uma unidade social que se analisa profundamente. O tipo de avaliação que se propõe permite caracterizar também como uma pesquisa-ação, pois a investigação foi realizada *pari passu* ao desenvolvimento do Programa com vistas a medir os fatores que contribuem com seu desempenho e impacto.

2.3 Procedimentos Metodológicos

Neste capítulo, explicitam-se brevemente os procedimentos metodológicos de caráter mais geral, válidos para a pesquisa como um todo (elaboração dos roteiros de entrevista, teste e revisão desses instrumentos, processo de sistematização das informações e elaboração da análise). A seguir, destacam-se os procedimentos adotados especificamente para cada um dos três estudos que integram a presente pesquisa de avaliação.

Para cada estudo foram elaborados roteiros de entrevista específicos, de acordo com o foco da investigação e o perfil do ator social entrevistado (gestores da política pública, técnicos das entidades parceiras, dirigentes e assessores do movimento sindical, representantes das associações dos assentamentos, além dos agricultores e agricultoras assentados pelas ações do PNCF. Após a conclusão desses roteiros, foram elaborados os manuais correspondentes aos formulários e um manual do entrevistador. Os manuais tiveram por objetivo garantir uma padronização de entendimentos sobre as questões formuladas nos roteiros e padronizar os procedimentos a serem adotados pelos pesquisadores. Os roteiros de entrevista foram aplicados preliminarmente a campo, tendo sido feitas as adequações necessárias para deixá-los mais objetivos.

De um modo geral, as entrevistas foram agendadas com o apoio dado pelos representantes dos órgãos governamentais e do movimento sindical rural responsáveis pela implementação das ações do Programa em cada estado pesquisado. Em muitos casos, técnicos ligados à UTE foram disponibilizados para acompanhar o deslocamento dos membros da equipe de pesquisa.

Para assegurar o registro das informações obtidas nas entrevistas de campo, foi elaborado um relatório para cada entrevista realizada. Esse instrumento foi útil, pois permitiu o compartilhamento do conteúdo das entrevistas para todos os membros da equipe de pesquisa, facilitando as discussões voltadas para a formulação das principais ideias e conclusões apresentadas nesse documento.

2.3.1 Procedimentos específicos para o Estudo 1

Os projetos de assentamento a serem pesquisados para a elaboração do Estudo 1 foram definidos pela SRA/MDA, conforme definido no Edital de Concorrência nº 071/2010, lançado pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA). Desta forma, não coube ao Deser a definição dos critérios de “sucesso” e “insucesso” para a classificação dos assentamentos selecionados para este trabalho. Contudo, para fins de desenvolvimento do estudo, fez-se necessário definir o que se entende por sucesso e insucesso de um projeto de assentamento. Para isto, utilizou-se como referência a pesquisa desenvolvida pelo projeto de cooperação técnica INCRA/

FAO, em 1998, coordenada por Carlos Guanziroli, que procurou fazer esta definição. Além disto, esse trabalho apresentou, na forma de conclusões, alguns fatores que de forma combinada contribuíam para o sucesso e insucesso dos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil.

Box 2 – Fatores que contribuem para o sucesso ou insucesso dos Projetos de Assentamento

Metodologicamente, optou-se por estudar os Projetos de Assentamento (PA's) "mais desenvolvidos" e os "menos desenvolvidos", o que necessariamente impõe a questão do que é um assentamento desenvolvido. Inegavelmente esta é uma questão complexa, que apesar de não ser o objetivo do estudo, está intimamente relacionada com o mesmo e é fundamental que seja abordada, sob pena de diminuir a consistência dos resultados e conseqüentemente das conclusões.

Sem a intenção de simplificar uma questão tão complexa, adotou-se alguns conceitos orientadores mínimos, compreendidos no que se denominou de "Marco Referencial", com o objetivo de facilitar o entendimento dos fatores potencializadores e limitantes identificados.

Os objetivos fundamentais da Reforma Agrária, a qual se implementa basicamente através de PA's, incluem, além da distribuição da terra, necessariamente o acesso a políticas de infra-estrutura básica e agrícolas, que permitam a implantação de um sistema produtivo viável, e o acesso a benefícios sociais, que promovam a justiça social e a cidadania. Isto significa dizer que as famílias precisam dispor dos meios de produção e de transformação que lhes proporcionem o autoconsumo e renda monetária.

A concepção e a prática da Reforma Agrária e dos PA's em geral sugerem que estes "objetivos e meios" estão expressos nas condições que os assentados efetivamente se encontram. Isto é, como estão as famílias em relação aos fatores centrais que afetam o seu desenvolvimento, tais como: quadro natural (fertilidade dos solos, relevo, localização, água, dimensão), infra-estrutura produtiva (armazéns, máquinas e equipamentos, instalações, agroindústrias), sistema de produção adotado, crédito, assistência técnica e o acesso em relação aos serviços básicos, como educação, saúde e moradia.

Portanto, adotou-se esta concepção para examinar o desenvolvimento dos PA's. Da mesma forma, adotou-se o entendimento de investigar a situação que as famílias assentadas se encontram em relação a estes objetivos, e a partir desta constatação, identificar os fatores e a inter-relação entre estes, que facilitaram ou dificultaram às famílias e aos assentamentos alcançarem estes objetivos. Também procurou-se identificar os motivos das diferenciações entre os assentamentos com maior nível de desempenho em relação aos de menor nível de desempenho.

Inicialmente foi realizado um relatório de cada assentamento, avaliando os diversos fatores que interferiram no seu desenvolvimento, positiva ou negativamente. Em seguida, separou-se o conjunto dos PA's em dois grupos - PA's com maior desempenho e PA's com menor desempenho - nos quais se avaliou a interferência e a amplitude de cada fator pesquisado no desenvolvimento do conjunto do grupo pesquisado. Esta análise demonstrou a diversidade de situações mesmo entre os PA's do mesmo grupo, ou seja, mesmo entre os PA's de maior desenvolvimento existem problemas e aspectos negativos, os quais também interferiram no seu desempenho. Nos de menor desempenho também existiram elementos positivos que precisam ser destacados para um melhor entendimento da realidade. Estas variáveis necessitam ser demonstradas porque nenhum fator atua sozinho ou é o único responsável pelo sucesso ou fracasso de um assentamento. É a inter-relação destes que determina o resultado final. Em determinados assentamentos, por exemplo, o crédito pode ter sido o principal responsável pelo seu sucesso, já em outros, mesmo com a presença do crédito, o assentamento não conseguiu se desenvolver.

Fonte: PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO (1998).

Com base nas referências apresentadas no trabalho acima, levou-se em consideração, para a realização da pesquisa de campo e a elaboração da análise, um conjunto de variáveis que poderiam interferir no grau de desenvolvimento dos assentamentos:

I. Fatores físico-ambientais

1. A localização geográfica (proximidade de estrada e núcleos urbanos).
2. As características edafoclimáticas da área de assentamento (clima, relevo, tipo de solos, precipitação pluvial, etc.).
3. A fertilidade dos solos da área de assentamento.
4. A disponibilidade de recursos hídricos na área de assentamento.
5. A distribuição equilibrada dos lotes em termos de acesso aos recursos naturais e a efetivação da delimitação das áreas para cada beneficiário.

II. Fatores de infraestrutura econômica e social

6. A existência de equipamentos de infraestrutura produtiva (estradas, armazém/depósito, energia, acesso à água, máquinas e equipamentos agrícolas, etc.).
7. A existência de equipamentos de infraestrutura social (moradia, saneamento, coleta de lixo, escola, posto de saúde, transporte, telefonia, comunicação, lazer, etc.)
8. A concentração das áreas de moradia em agrovilas e a demarcação das áreas de produção no entorno da agrovila.

III. Fatores sócio-culturais

9. A homogeneidade sócio-cultural (traços comuns da trajetória de vida, experiência nas atividades agrícolas, origem territorial, etc.) do grupo beneficiário.
10. O tempo de convivência das famílias no assentamento.
11. A coesão social e a vitalidade dos espaços de organização comunitária que conferem identidade ao grupo.
12. O grau de autonomia do grupo beneficiário em relação às decisões coletivas.
13. A baixa rotatividade das famílias assentadas.
14. A predominância de agricultores com média de idade mais baixa (jovens).
15. A experiência anterior dos agricultores beneficiários com as atividades agrícolas desempenhadas atualmente.
16. A motivação das famílias para construir novas experiências de vida e trabalho.
17. O grau de integração promovido pela religiosidade.

IV. Fatores político-institucionais

18. O comprometimento dos gestores públicos locais e estaduais do PNCF e o apoio das instituições governamentais para agilizar a tramitação das propostas e dos projetos.
19. O apoio do Conselho Municipal na agilização dos procedimentos políticos e burocráticos para a constituição do assentamento (desde a etapa de aquisição das terras).
20. O comprometimento dos dirigentes sindicais e dos representantes das demais organizações de apoio ao processo de organização das famílias beneficiárias.
21. A participação e mobilização política das famílias assentadas em suas entidades de representação (sindicatos e movimentos sociais) e nas instâncias do poder local.
22. O acesso à política de crédito de custeio e investimento produtivo.

23. O apoio dos serviços de ATER e capacitação de forma contínua e qualificada voltados para a viabilização dos projetos produtivos.
24. A baixa rotatividade dos técnicos de ATER.
25. A integração das ações do PNCF com as demais ações desencadeadas pelos colegiados territoriais, com base nos projetos desenvolvidos com recursos do Programa Territórios da Cidadania, do Pronat e de outros programas com enfoque territorial (agências de desenvolvimento regional, mesorregião, arranjos produtivos locais - APLs, etc.).
26. A integração do PNCF com as ações dos programas ligados à Segurança Alimentar e Nutricional e ao fortalecimento dos mercados institucionais (Programa de Produção de Alimentos - PAA, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, etc.).
27. O acesso a outras políticas públicas (agroindústrias familiares, artesanato, turismo rural, Bolsa Família, etc.).
28. A gestão participativa e democrática dos beneficiários nas decisões coletivas do assentamento.
29. O grau de protagonismo social e político do grupo beneficiário (capacidade de organização e mobilização para tratar de assuntos de interesse comum).
30. A herança política adquirida em outros processos de organização coletiva, anteriores ao assentamento.
31. O envolvimento da organização parceira após a constituição do assentamento.

V. Fatores econômicos

32. A disponibilidade de área para o desempenho de atividades agrossilvipastoris.
33. O uso do solo conforme a aptidão agrícola.
34. A unidade do projeto produtivo e da gestão de bases coletivas.
35. A unidade/integração dos projetos individuais implementados.
36. A produção agropecuária voltada para atender às demandas do mercado local.
37. As experiências organizativas e as práticas de cooperação econômica (associativismo, cooperativismo, trabalho coletivo, mutirão, etc.) desenvolvidas no assentamento.
38. O tipo e a remuneração das atividades produtivas desenvolvidas no assentamento.
39. A inclusão de jovens e mulheres nos processos produtivos gerados no assentamento.
40. A gestão econômica com eficiência e democracia do assentamento.

Para a realização desta pesquisa foi fundamental caracterizar os estados e municípios em que se localizam os projetos a serem estudados. Partindo deste pressuposto, realizou-se um breve levantamento sobre a estrutura agrária dos estados e municípios em questão no sentido de ilustrar as possibilidades de informações secundárias que contribuem para a análise. O Quadro 8 apresenta algumas destas informações disponibilizadas pelo IBGE, através do Censo Agropecuário.

Verifica-se que a participação da agricultura familiar é bastante variável dentre as localidades selecionadas. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar brasileira detinha 24,32% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e respondia por 84,4% dos estabelecimentos. Dentre os estados estudados, o percentual de estabelecimentos denominados familiares situa-se sempre acima de 65% do número total dos estabelecimentos dos respectivos estados. Já no que se refere à área dos estabelecimentos agropecuários, esse percentual varia de 44,09% no Ceará a 32,82% no Rio Grande do Norte.

Quadro 8 – Número e área dos estabelecimentos agropecuários e participação da agricultura familiar nas unidades da federação pesquisadas no Estudo 1

Estado	Número de estabelecimentos agropecuários (Und.)				Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)			
	Total	Não familiar	Agricultura familiar	% Familiar	Total	Não familiar	Agricultura familiar	% Familiar
Bahia	761.528	95.697	665.831	87,43	29.180.559	19.224.996	9.955.563	34,12
Ceará	381.014	39.504	341.510	89,63	7.922.214	4.429.366	3.492.848	44,09
Paraíba	167.272	19.195	148.077	88,52	3.782.878	2.186.605	1.596.273	42,20
Piauí	245.378	24.621	220.757	89,97	9.506.597	5.745.291	3.761.306	39,57
Rio Grande do Norte	83.052	11.842	71.210	85,74	3.187.902	2.141.771	1.046.131	32,82

Fonte: IBGE (2009).

No âmbito dos municípios pesquisados, o percentual da área dos estabelecimentos agropecuários caracterizados como familiares varia de 59,23% em Oeiras (PI) a 6,14% em Fernando Pedroza (RN). No primeiro caso 90,54% dos estabelecimentos são considerados familiares, enquanto no segundo são 47,17%. Esses números não são suficientes para definir o sucesso ou o insucesso do projeto, mas verifica-se que, em função disso, são encontrados contextos sociais, políticos e econômicos bastante distintos.

Quadro 9 – Número e área dos estabelecimentos agropecuários e participação da agricultura familiar no Brasil, unidades da federação e municípios pesquisados no Estudo 1

Município	UF	Número de estabelecimentos agropecuários (Und.)				Área dos estabelecimentos agro pecuários (ha)			
		Total	Não familiar	Agricultura familiar	% Familiar	Total	Não familiar	Agricultura familiar	% Familiar
Conde	BA	1.606	289	1.317	82,00	63.989	50.803	13.186	20,61
Curaçá	BA	4.077	525	3.552	87,12	139.093	64.247	74.846	53,81
Ipirá	BA	6.860	759	6.101	88,94	232.259	128.594	103.664	44,63
Ribeira do Amparo	BA	2.602	265	2.337	89,82	47.395	22.852	24.542	51,78
Crato	CE	3.324	321	3.003	90,34	31.774	21.195	10.579	33,29
Guaiúba	CE	934	214	720	77,09	23.359	19.858	3.501	14,99
Morada Nova	CE	4.403	498	3.905	88,69	168.164	97.180	70.984	42,21
Santa Quitéria	CE	4.337	325	4.012	92,51	232.953	129.975	102.978	44,21
Araruna	PB	1.275	109	1.166	91,45	15.177	6.525	8.652	57,01
Barra de Santa Rosa	PB	1.356	333	1.023	75,44	47.350	32.250	15.101	31,89
Boa Vista	PB	532	182	350	65,79	32.608	30.077	2.531	7,76
Mogeirol	PB	1.337	74	1.263	94,47	18.071	9.631	8.440	46,70
Buriti dos Lopes	PI	1.597	134	1.463	91,61	23.731	15.478	8.253	34,78
Cocal	PI	3.327	319	3.008	90,41	45.565	20.181	25.384	55,71
Oeiras	PI	3.360	318	3.042	90,54	96.615	39.394	57.221	59,23
São José do Peixe	PI	395	167	228	57,72	58.570	49.880	8.689	14,84
Fernando Pedroza	RN	53	28	25	47,17	19.914	18.691	1.223	6,14
João Câmara	RN	1.062	86	976	91,90	41.039	23.569	17.470	42,57
Pureza	RN	533	33	500	93,81	19.794	10.802	8.992	45,43

Fonte: IBGE (2009).

Observação: O IBGE não disponibiliza informações para o município Boa Saúde (RN).

Quadro 10 – Caracterização dos assentamentos selecionados para o Estudo 1

UF	Município	Nome do assentamento	Código do Assentamento	Nº Famílias	Grau de Desenvolvimento	SAT (R\$)	SIC (R\$)	Investimento total (R\$)
BA	Conde	Associação Pequenos Produtores Sempre Vida	2005-BA-P0218	30	Baixo	3.824,87	26.241,80	26.241,80
BA	Curaçá	Associação Desenvolvimento Agropastoril do assentamento Novo Horizonte	2005-BA-P0039	33	Alto	6.666,67	16.393,94	23.060,61
BA	Ipirá	Associação Ação e Cidadania	2004-BA-P0070	26	Baixo	5.192,31	24.884,62	30.076,93
BA	Ribeira do Amparo	Associação dos Produtores Rurais de Barroão	2004-BA-P0086	29	Alto	6.896,55	21.172,41	28.068,96
CE	Crato	Associação Comunitária dos Assentados da Fazenda Caldeirão Bom Sucesso	2006-CE-P0463	15	Alto	12.000,00	16.053,33	28.053,33
CE	Guaiúba	Associação dos Produtores Rurais de Itacima	2005-CE-P0116	12	Baixo	10.600,00	17.466,67	28.066,67
CE	Morada Nova	Associação do Grupo de Jovens do Riacho do Escudeiro	2004-CE-N0069	16	Baixo	10.625,00	17.468,75	28.093,75
CE	Santa Quitéria	Associação Comunitária da Fazenda Campinas	2004-CE-P0021	10	Alto	10.000,00	13.080,00	23.080,00
PB	Araruna	Associação dos Pequenos Criadores e Agricultores da Fazenda Fragata	2007-PB-P0484	15	Alto	13.360,80	9.692,53	23.053,33
PB	Barra de Santa Rosa	Associação Comunitária de Desenvolvimento Rural São Joaquim	2005-PB-P0005	36	Baixo	6.985,78	16.069,78	23.055,56
PB	Boa Vista	Associação dos Pequenos Produtores Rurais São Vicente	2006-PB-P0255	15	Baixo	4.333,33	18.720,00	23.053,33
PB	Mogéiro	Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Rurais de Guaratema	2006-PB-P0317	20	Alto	5.330,00	24.745,00	30.075,00
PI	Buriti dos Lopes	Associação dos Moradores e Produtores da Fazendinha	2005-PI-P0247	16	Baixo	2.379,00	16.714,75	19.093,75
PI	Cocal	Associação dos Agricultores Familiares de Birindibinha	2005-PI-P0371	14	Alto	2.642,86	16.414,29	19.057,15
PI	Oeiras	Associação de Moradores e Pequenos Produtores Rurais de Faveiro do Horácio	2005-PI-P0264	23	Alto	4.055,65	15.009,57	19.065,22
PI	São José do Peixe	Associação de Pequenos Produtores Rurais do Baixo Piçarra – Nazaré do Piauí	2005-PI-P0265	25	Baixo	2.200,00	19.860,00	22.060,00
RN	Boa Saúde	Sítio Salgadinho	2007-RN-P1147	10	Alto	13.850,00	6.250,00	20.100,00
RN	Fernando Pedroza	Associação Desenvolvimento Rural Sustentável Comunidade Velho Tomaz	2005-RN-P0338	9	Baixo	5.555,56	22.533,33	28.088,89
RN	João Câmara	Associação Açucena	2005-RN-C0291	20	Baixo	20.000,00	15.000,00	35.000,00
RN	Pureza	Associação Curral Preto São Francisco	2005-RN-P0385	10	Alto	6.200,00	26.880,00	33.080,00

Fonte: SRA/MDA (2010).

2.3.2 Procedimentos específicos para o Estudo 2

Para o estudo relativo aos fatores que interferem nos prazos de tramitação, aprovação e implementação dos projetos de assentamentos ligados às linhas Combate à Pobreza Rural (CPR) e Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), o Edital de Concorrência nº 071/2010, lançado pelo IICA definia que:

Serão avaliados separadamente, de forma qualitativa, as Linhas Combate à Pobreza Rural e Consolidação da Agricultura Familiar. Da linha CPR serão escolhidos seis estados, quatro projetos por estado, dois sendo considerados rápidos e dois mais demorados, totalizando 24 projetos a serem estudados. Da Linha CAF serão quatro estados selecionados, quatro projetos por estado, dois considerados rápidos e dois morosos, Neste caso o estudo não se detém somente no projeto selecionado, mas também nos atores sociais que se inter-relacionam na execução do PNCF, como a rede de apoio, conselhos estaduais e municipais e unidades técnicas estaduais (IICA, 2010).

Seguindo-se as orientações do referido edital, na linha Combate à Pobreza Rural, foram investigados os seguintes estados: Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Bahia, Ceará e Alagoas. Na Linha Consolidação da Agricultura Familiar, foram estudados os estados de Santa Catarina, Tocantins, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, sendo quatro projetos (ou municípios, no caso da linha CAF) por estado em cada linha pesquisada.

Quadro 11 – Localização dos projetos de assentamento do Estudo 2

UF	Localização dos projetos por município
Alagoas	Maravilha, Mata Grande, Delmiro Gouveia, Pão de Açúcar
Bahia	Mascote, Mirante, Xique-Xique, Nova Soure
Ceará	Morada Nova, Guaiúba, Itatira, Piquet Carneiro
Mato Grosso	Rosário Oeste, Poconé, Cocalinho, Nova Marilândia
Minas Gerais	Unai, Guaraciama, Araçuaí, Miradouro
Paraíba	Cuité, Pocinhos, Ouro Velho, Pirpirituba
Piauí	Campo Maior, Oeiras, Landri Sales, Itauera
Rio Grande do Sul	Santo Antônio das Missões, Herval, Palmeira das Missões, Putinga
Santa Catarina	Entre Rios, Rio do Campo, Paial, Itapiranga
Tocantins	Miranorte, Porto Nacional, Goianorte, Araquaina

Fonte: IICA (2010).

Como já foi demonstrado no capítulo anterior, os prazos de tramitação e aprovação das propostas variam muito de um estado para outro. Conhecer como os diferentes fatores interferem na definição desses tempos configura-se como um dos objetos específicos dessa pesquisa.

A hipótese central que orientou esse estudo foi assim formulada: os prazos mais curtos estão relacionados a diferentes aspectos: (a) à qualidade e continuidade da assistência técnica; (b) ao nível de mobilização das organizações parceiras; (c) ao envolvimento efetivo dos conselhos municipais; (d) à eficiência dos canais de comunicação estabelecidos; (e) à disponibilidade de infraestrutura física e de pessoal de apoio pelas instituições e organizações que participam da execução do programa; (f) à variação do preço das terras.

Nesse sentido, partindo-se dessa hipótese, coube a esse trabalho investigar os processos de tramitação mais rápidos e também os mais morosos, buscando elementos nas UTE's e nos bancos para: compreender a situação das propostas, do ponto de vista técnico e documental; identificar o número de propostas (projetos e famílias) recebidas; identificar o número e a qualificação dos profissionais das UTE's; identificar a infraestrutura física disponível; identificar os canais de comunicação utilizados com as organizações parceiras, bancos e Unidade Técnica Nacional (UTN); dentre outros fatores.

Para a realização dessa investigação foi importante entender também a estrutura e as práticas dos conselhos municipais em relação ao Programa, à infraestrutura e às práticas das instituições parceiras (Contag, Fetraf-

-Brasil, instituições ligadas à extensão rural, ONG's, etc.), à organização e à prática dos próprios beneficiários, aos possíveis problemas documentais (pessoal e dos imóveis) existentes no estado ou região, dentre outros. Em função do grande número de variáveis envolvidas nesse estudo específico, foi feita, inicialmente, uma análise exploratória sobre a situação particular dos estados e dos projetos.

Especificamente, no que se refere às entrevistas para este estudo, foram entrevistados os mais diversos atores que participam na implementação do Programa, tais como representantes de Unidades Técnicas Estaduais, câmaras técnicas estaduais do crédito fundiário, bancos, organizações parceiras, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, sindicatos locais, prefeituras municipais, órgãos responsáveis pela assistência técnica envolvidos com o Programa, associações das famílias assentadas, agricultores, dentre outros. Também nesse caso, algumas entrevistas foram realizadas individualmente e outras contaram com diversos participantes.

2.3.3 Procedimentos específicos para o Estudo 3

Por sua vez, o Estudo 3 teve por objetivo identificar e analisar as chamadas “boas práticas” desenvolvidas pelo movimento sindical de trabalhadores rurais e da agricultura familiar na parceria social para a operacionalização do PNCF, enfatizando-se a atuação local dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs). A noção de “boas práticas sindicais” é entendida nesse estudo como os arranjos organizativos criados pelo sindicalismo rural que contribuem para a promoção de iniciativas exitosas de implementação do Programa, desde os espaços comunitários, ligados à organização das famílias antes e depois de conquistado o assentamento ou o acesso à área de moradia e trabalho, até o âmbito nacional, enquanto somatória dos resultados municipais e estaduais.

De acordo com Edital do IICA, estavam programadas entrevistas em seis sindicatos: três ligados a projetos de assentamento da Linha Combate à Pobreza Rural (CPR) e outros três da Linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). Na Linha CPR, foram selecionados os Sindicatos de Trabalhadores Rurais de Piri-piri (PI), Caraúbas (RN) e Morro do Chapéu (BA). Já na Linha CAF foram identificados os STRs de Frederico Westphalen (RS), Afonso Claudio (ES) e Morrinhos (GO).

A hipótese de pesquisa que norteou esse estudo específico apontou para a necessidade de se verificar como o desempenho do PNCF, no âmbito do movimento sindical rural, está relacionado com as seguintes práticas: (a) busca das federações em estabelecer uma bandeira política própria, distinguindo-se de outras organizações sociais do campo; (b) nível de mobilização social; (c) nível de divulgação; (d) disponibilidade de infraestrutura física; (e) qualificação dos dirigentes e da assessoria de apoio envolvidos na execução do programa; (f) nível de articulação com parceiros; (g) situação documental.

Para a realização do levantamento das informações necessárias à elaboração desse estudo, predominaram as entrevistas realizadas com dois ou três dirigentes dos sindicatos e federações, acompanhados algumas vezes de representantes de associações de assentamentos de crédito fundiário do município. As entrevistas individuais foram exceções nesse estudo. As direções das federações foram fundamentais para a realização desses depoimentos, uma vez que forneceram a relação dos dirigentes e eventuais assessores de cada sindicato selecionado pelo Edital, além de disponibilizarem os contatos para o agendamento da visita à entidade. Deve-se ressaltar que em todos os sindicatos pesquisados houve uma boa receptividade e seus dirigentes prontamente se dispuseram a prestar os depoimentos para esse estudo, compreendendo o significado desse trabalho para o futuro do Programa.

No entanto, a análise apresentada nesse trabalho não se restringiu ao levantamento de informações e experiências relacionadas para esse estudo específico. Nos dois outros estudos que integram essa pesquisa, os depoimentos dados pelos dirigentes dos sindicatos cujas estruturas apresentam mecanismos de organização sindical que estimulam a participação e mobilização dos agricultores sem terra ou com pouca terra também foram considerados, de modo que se tivesse um leque mais amplo de informações para compor a presente análise. Mesmo aqueles sindicatos cujas direções não demonstraram uma postura pró-ativa voltada para a

organização e mobilização das comunidades rurais foram aqui levados em consideração como contraponto à avaliação aqui apresentada.

As entrevistas buscaram cobrir diferentes escalas de envolvimento das organizações sindicais, abordando desde o plano municipal, territorial (pólos sindicais), estadual (federações) e, inclusive, nacional, visto que foi realizada uma entrevista com um assessor da área de política agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura. Na esfera municipal, buscou-se perceber os mecanismos criados pelos sindicatos para identificar, articular, mobilizar, capacitar e animar os agricultores potencialmente beneficiários das ações do Programa. Numa escala territorial, verificou-se o papel desempenhado pelo sindicato que assume a responsabilidade de coordenação de um determinado Pólo ou Microrregião Sindical, articulando ações em vários municípios. Em ambos os casos, buscou-se entender também as capacidades das direções sindicais de realizar parcerias com outras organizações sociais e instituições governamentais que contribuam para promover o êxito das iniciativas desenvolvidas. No plano estadual, observou-se a importância das ações relacionadas ao acesso à terra, via crédito fundiário, no contexto das demais ações políticas implementadas pelas federações e de que modo essas instâncias estaduais mantêm suas relações com os sindicatos e as institucionalidades responsáveis pela execução e gestão do Programa.

Dentre os aspectos abordados nesse levantamento, podem ser destacadas as seguintes informações: (a) a infraestrutura disponível por essas organizações para contribuir na operacionalização do Programa; (b) o quadro de pessoal contratado ou liberado; (c) as formas de divulgação e mobilização; (d) os canais de comunicação utilizados entre sindicatos e federações e sindicatos e beneficiários; (e) os processos de formação/capacitação desenvolvidos para qualificar a intervenção dos dirigentes e a compreensão dos potenciais beneficiários do Programa, entre outros aspectos.

A análise das informações levantadas a campo levou em consideração também as hipóteses de pesquisa formuladas para esse trabalho específico. O êxito do desempenho do Movimento Sindical na operacionalização do PNCF está diretamente ligado às seguintes práticas: (a) ao nível de divulgação dos objetivos e do funcionamento do Programa; (b) à disponibilidade de infraestrutura física e material; (c) à qualificação dos dirigentes e da assessoria de apoio envolvidos na execução do Programa; (d) ao comprometimento dos representantes sindicais no processo de organização e acompanhamento dos grupos de família organizados; (e) à capacidade de mobilização social e de efetivação dos assentamentos; (f) ao grau de articulação política com outros parceiros, tanto as instituições governamentais quanto as organizações da sociedade civil; (g) à conquista efetiva do acesso aos direitos previstos no Programa, bem como aos demais programas governamentais; (h) à busca das federações de estabelecer uma bandeira política própria, distinguindo-se de outras organizações sociais do campo que lutam pela Reforma Agrária.

3

Fatores Potencializadores e Limitantes ao Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento



Nesse capítulo serão analisados os diversos grupos de fatores que potencializam e ou limitam o pleno desenvolvimento dos projetos de assentamento ligados ao Programa Nacional de Crédito Fundiário, destacando-se dois momentos fundamentais: na fase prévia à implantação da proposta, (i) o acesso à informação e os processos de organização das famílias, (ii) a identificação, caracterização e escolha do imóvel e (iii) a elaboração da proposta de financiamento, e na fase de implantação da proposta, (iv) o acesso à infraestrutura básica e social, (v) o acesso à infraestrutura econômica e aos serviços de apoio e (vi) o processo de organização das famílias beneficiárias.

3.1 Acesso à Informação e Organização das Famílias na Fase Prévia à Implantação da Proposta

A difusão do Programa Nacional de Crédito Fundiário, a mobilização de beneficiários potenciais e, em particular, a capacitação inicial são o ponto de partida para o conhecimento do PNCF e a formação e organização dos grupos interessados no acesso à terra, por meio do Programa. Cabe aos governos estaduais participantes do PNCF a responsabilidade pela implementação dessas ações, realizando-as em parceria com as organizações dos trabalhadores rurais e dos agricultores familiares.

Dentre as atividades e objetivos almejados pela capacitação inicial, a pesquisa de campo apontou a importância estratégica de dois aspectos, a saber:

- a) o acesso à informação ampla e consistente sobre as características e regras da linha Combate à Pobreza Rural (CPR) por parte do público beneficiado;
- b) o apoio para a organização e formação da associação dos beneficiários, identificada como requisito indispensável para o trâmite e aprovação da proposta.

A ausência ou o tratamento inadequado destes aspectos influencia negativamente o processo de tomada e democratização das decisões, assim como o processo de organização associativa e comunitária das famílias, da qual depende a gestão dos conflitos e problemas internos e a representação de seus interesses perante as instituições governamentais e as demais organizações da sociedade civil.

No que diz respeito ao acesso à informação, durante a pesquisa a campo, foram constatados diversos tipos de dificuldades por parte dos beneficiários em relação ao conhecimento e ou compreensão dos itens listados a seguir:

- » características para a elegibilidade do imóvel, preço de referência para negociação, assim como seu potencial produtivo;
- » informações sobre as características dos documentos a serem reunidos pelos potenciais beneficiários;
- » identificação, apoio e negociação do preço do imóvel selecionado;
- » conhecimento das condições de financiamento da terra, com a devida simulação do financiamento, contemplando juros e valor das parcelas;
- » identificação das diferentes etapas da tramitação da proposta de financiamento, bem como sobre os respectivos órgãos responsáveis;
- » conhecimento das regras básicas sobre associativismo e cooperativismo e noções do regimento interno;
- » informações sobre a gestão da associação, dos projetos e dos recursos do PCPR;
- » apresentação de informações sobre a assistência técnica e o Pronaf, no âmbito do PNCF.

No que se refere à formação da associação dos beneficiários, identificada como requisito indispensável para o trâmite e aprovação da proposta, constatou-se que a associação possui um papel fundamental na sustentabilidade da proposta, já que sobre ela recai a responsabilidade pela execução do projeto produtivo, representação dos interesses comunitários e, inclusive, mediação e solução de conflitos das famílias assentadas pelo PNCF.

De forma geral, e para fins analíticos, foram identificados dois perfis de associação com influências diferencia-

das no sucesso da implementação da proposta almejada pelo Programa, a saber:

- a. associação que, na fase inicial do processo de construção e ou na execução da proposta, aglutinou seus membros, conferindo identidade e coesão ao grupo, sendo identificada pelos seus integrantes como representante dos interesses coletivos e tendo uma ou mais lideranças reconhecidas com legitimidade pelo grupo;
- b. associação como agrupamento de pessoas, com frágil ou nula identidade como grupo, desconhecida, ao longo do processo, como representante dos interesses coletivos.

Na organização dos dados das entrevistas junto aos beneficiários do Programa, verificaram-se elementos que influenciam de forma importante a configuração destes perfis. No caso das associações cujas características se identificam com as descritas no primeiro tipo, observou-se que, previamente ao processo de organização da associação, a maioria das famílias possuía características em comum, tais como:

- » desejo de viver da terra e na terra, de maneira a obter sua principal fonte de renda das atividades desenvolvidas na parcela, possibilitando a continuidade da sua herança cultural e social;
- » lugar de moradia próximo à área a ser adquirida ou inclusive nela, na maioria das vezes com laços de vizinhança entre os membros da associação;
- » experiência na gestão de unidade de produção agrícola, seja como pequenos proprietários de terra, parceiros, arrendatários, agregados, entre outros;
- » existência de líderes entre os membros do grupo.

Estas características revelaram-se importantes em relação à capacidade de organização e mobilização dos membros da associação, permitindo (i) a solução dos entraves no trâmite da proposta; (ii) a procura de informação mais adequada para subsidiar a tomada de decisões; (iii) a busca de melhores opções para organizar o processo de produção e da comercialização; (iv) a identificação de conflitos e pactuação de soluções relativas à convivência da comunidade; (v) a relação mais próxima com o poder local, facilitando o acesso a outras políticas públicas; (vi) a inserção em redes e identificação de parceiros potenciais; (vii) a garantia de pagamento em dia das parcelas do crédito e (viii) a eleição de beneficiários, segundo os critérios de elegibilidade definidos pelo Programa. Estas características também minimizaram a dependência de acompanhamento ou intervenção de atores externos na formação da associação e na implantação da proposta.

Já no caso do segundo perfil de associação, caracterizada no item "b" acima citado, constatou-se que, previamente ao processo de organização da associação, a maioria das famílias possuía as seguintes características em comum:

- » o acesso à terra representa, fundamentalmente, garantia de moradia e outros benefícios sociais, assim como possível alternativa de vida futura, caso consigam viabilizar a produção. A vida na terra e da terra não representa, na maioria dos casos, um projeto de vida;
- » frágil ou nula experiência na gestão de unidade de produção agrícola, uma vez que, na maioria dos casos, são formadas por trabalhadores assalariados rurais temporários ou permanentes, diaristas, jovens agricultores, entre outros;
- » frágil ou nula participação em associações, sindicatos, pastorais, dentre outras entidades e ou movimentos sociais;
- » ausência de líderes reconhecidos como representantes dos interesses da comunidade;
- » beneficiários com menos de cinco anos de experiência com a exploração agropecuária, nos últimos 15 anos;
- » beneficiários oriundos de municípios ou regiões diferentes daquela onde se localiza o imóvel.

Diferentemente das associações identificadas como grupos coesos, o agrupamento dos membros das associações enquadradas no item "b" dependeu, fundamentalmente, da assistência técnica e ou o do ex-proprietário do imóvel. Ao longo do processo de construção e execução da proposta, estas associações apresentaram

maiores dificuldades na identificação e solução dos entraves, se comparadas com as associações caracterizadas no item “a”. Assim, as dificuldades foram maiores na compreensão dos problemas relacionados ao trâmite ou execução da proposta, na apresentação de alternativas viáveis para sua solução, no acesso à informação para tomada de decisões, na definição e posterior operacionalização da proposta produtiva, na solução de problemas relacionados ao convívio de seus membros, no acesso a outras políticas públicas, na capacidade de pagamento da terra, na eleição de membros, segundo os critérios de elegibilidade, dentre outras.

Em geral, é possível dizer que as características apresentadas por estas associações resultaram num baixo nível organizativo e de mobilização para a solução de problemas derivados da execução da proposta do Programa, assim como de problemas sociais e de relacionamento comuns a seus membros. Nestas associações foi mais comum a inclusão de beneficiários que não observaram os critérios de elegibilidade propostos pelo Programa. Na pesquisa a campo observou-se a inclusão de beneficiários com menos de cinco anos de experiência com a exploração agropecuária, nos últimos 15 anos, e ou oriundos de municípios ou regiões diferentes daquela onde se situa o imóvel, assim como a falta de fiscalização por parte da UTE, visando à observância desses quesitos.

Cabe ressaltar que na fase de implementação do projeto de assentamento, como será observado no item 3.5.2, não foi constatado tratamento ou assistência diferenciada, por parte dos técnicos da UTE ou das entidades parceiras do Programa, para as associações com este tipo de características e problemática. Esta constatação pode apontar falha na concepção e ou formulação do Programa no que se refere à identificação de necessidades diferenciadas de acompanhamento e assistência social e técnica do público com baixo nível sócio-organizativo e capacidade gerencial da unidade de produção, assim como da criação de metodologias adequadas para a inclusão efetiva desta população na proposta do Programa.

A ausência ou omissão da UTE e ou das entidades de apoio do Programa na facilitação do processo organizativo e na apresentação e acompanhamento de propostas de solução a problemas cruciais, durante a fase inicial de construção da proposta, contribuiu com o processo de desagregação da associação, bem como com a implementação de ações contrárias aos interesses da comunidade assentada, fortalecendo na maioria das vezes líderes e medidas oportunistas e, inclusive, corruptas.

Assim, ressalta-se a importância de redobrar o processo de acompanhamento e fiscalização, mais fundamentalmente aponta a imperiosa necessidade de reconhecer que o acompanhamento da organização e formação da associação é peça-chave para a sustentabilidade da proposta, e que estes processos precisam de acompanhamento que não é exclusivamente técnico, nem jurídico, mas fundamentalmente sócio-organizativo. A compreensão desta necessidade é o primeiro passo para a construção de metodologias adequadas baseadas na caracterização do perfil e reconhecimento de diferentes necessidades de acompanhamento e assistência social ao público alvo do Programa, particularmente daqueles cuja pobreza não se refere somente ao aspecto econômico, mas principalmente à sua dimensão sócio-organizativa. Em alguns casos, trata-se de beneficiários pertencentes a um tecido social já degradado.

Assim, sempre que se verificar impossibilidades ou limites por parte da UTE ou das organizações parceiras do Programa no processo de acompanhamento da organização e gestão interna da associação, em particular daquelas cujos integrantes possuem concepções anti-democráticas e agem movidos pelos interesses pessoais – e não da coletividade das famílias assistidas –, sugere-se maior rigor na observância dos critérios atuais de elegibilidade, assim como a inclusão de novos critérios que possibilitem a seleção de beneficiários que possuam maior capacidade de organização e mobilização, e menor dependência dos atores externos para impulsionar a capacidade de auto-organização do grupo, fundamental à sustentabilidade do projeto.

3.2 Identificação, Caracterização e Escolha do Imóvel

A investigação dos fatores que interferem no desenvolvimento dos assentamentos revelou que há um conjunto de características e condicionantes que deve ser observado a fim de que se conduzam processos sólidos e

legítimos para a implementação da Reforma Agrária, a partir de instrumentos complementares como o Programa Nacional de Crédito Fundiário. A pesquisa a campo indica que a combinação de tais fatores, em todos os níveis de tramitação, é decisiva para o sucesso dos assentamentos.

3.2.1 A motivação inicial das famílias na procura do imóvel

De acordo com o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário, Linha de Financiamento: Combate à Pobreza Rural, a seleção das propriedades passíveis de aquisição pelo Programa e que serão destinadas à Reforma Agrária, deve ser realizada pelos candidatos a beneficiários.

Com base nisto, o Programa pressupõe que, via de regra, a iniciativa de elaboração e apresentação das propostas deverá partir da organização das famílias, contando ou não com um suporte oferecido pelas organizações representativas dos trabalhadores, como as entidades sindicais ligadas aos sistemas Contag e Fetrab-Brasil.

Dentre os elementos que fundamentam a candidatura das possíveis famílias para ser beneficiárias do PNCF ao acesso à terra, destaca-se um grupo de famílias marcadas por histórias de vida que buscavam acessar uma parcela de terra por meio das ocupações, junto aos movimentos sociais, lutando pela Reforma Agrária pela via da desapropriação de terras realizada pelo INCRA.

Cansadas, impacientes ou desiludidas pela longa espera a que são submetidas na esperança de conquistar a terra desta forma, muitas famílias acabaram desistindo e abandonando a luta pela Reforma Agrária. Outras, no entanto, seguiram adiante e viram no PNCF a esperança renascer, como a possibilidade de acessar a terra, ter moradia, infraestrutura, desenvolver a produção, garantir qualidade de vida para sua família e resgatar sua dignidade.

O assentamento da Associação de Pequenos Produtores Sempre Vida, município de Conde (BA), passou por esse processo. O grupo originário da associação desenvolveu uma série de ações, como ocupações, acampamentos na praça municipal, reuniões de negociação com a empresa de mineração (FERBASA), consultas à Ouvidoria Agrária do INCRA, entre os anos de 1995 e 2000, visando à desapropriação de um imóvel rural.

O grupo era formado por diaristas que trabalhavam para os fazendeiros locais. A área que ocuparam foi considerada produtiva pela vistoria do INCRA e acabaram sendo despejados. Ocuparam então o imóvel onde estão morando, com o objetivo de fazer uma pressão política para conquistar alguma outra área, já que sabiam que essas terras eram fracas e de solo raso.

Com o passar do tempo, sem conquista nenhuma, sendo despejados e levados de um lado para o outro do município, acabaram ficando apenas com 13 famílias. Fizeram uma tentativa de compra de outro imóvel, mas por ser uma área maior o custo das terras ficou muito alto e inviabilizou a compra. Tentaram se juntar a outra associação para adquirirem juntos, mas a união dos dois grupos não deu certo e não conseguiram comprar a terra.

Em 2002, um ex-integrante de uma das entidades responsáveis pela condução do PNCF no estado elaborou a proposta para a compra do imóvel. Quatro meses depois souberam que o recurso para a compra da terra já estava depositado no banco e não tinham sido avisados. O valor da vistoria da terra foi aceito pelo proprietário do imóvel. Toda a documentação da proposta foi aceita e tramitou durante seis meses até sua conclusão. Assim, as famílias puderam ver seu sonho realizado, buscando outra forma de Reforma Agrária, considerada mais ágil.

A pesquisa de campo revelou uma diversidade de situações, demonstrando que, na prática, nem sempre a motivação inicial ocorre a partir da organização social das famílias. Identificou-se que, quando a iniciativa parte das famílias, que se organizam enquanto grupo informal e, na sequência, enquanto associação, e procuram conhecer o Programa Nacional de Crédito Fundiário, bem como partem à procura de propriedades em sua região ou negociam com o proprietário das terras onde trabalham, o projeto de assentamento e seu desenvolvimento tendem a se constituir de forma mais sólida.

Contudo, em outros casos, nas iniciativas que têm partido de diferentes agentes, sejam dos proprietários das terras interessados em se desfazer de suas propriedades ou em beneficiar famílias de meeiros e ou arrendatários que para eles trabalham; sejam de profissionais autônomos com formação técnica, credenciados na UTE para elaborar as propostas de assentamentos, a pesquisa evidenciou, nestas situações, que há maior tendência ao surgimento de limites na representação dos interesses das famílias.

É preciso destacar que o PNCF, ao conceder um elevado grau de descentralização e autonomia na sua operacionalização, permite o envolvimento de atores diversos no processo. No entanto, o Programa foi planejado para ter como protagonistas centrais, nesta fase, as associações e os STRs, sob acompanhamento criterioso da UTE. Sendo assim, a atuação centralizadora de qualquer outro agente, mesmo eventualmente positiva, pode criar dificuldades nos próprios sistemas de trâmite e fiscalização, inerentes ao Programa.

Há casos em que a proposta partiu do proprietário, que ofertou sua propriedade ou para a UTE e sindicatos, ou diretamente às famílias. Na construção do Assentamento Coroatá, município de Campo Maior (PI), por exemplo, os relatos das famílias revelam que o ex-proprietário procurou as famílias para propor a venda da terra para o PNCF e que “no começo, ficaram um pouco assustadas”. Essa desconfiança inicial do grupo é plenamente justificada, afinal a proposta partiu de uns dos maiores proprietários de terras da região e as famílias “entendiam que precisavam conversar com os mais velhos” que pudessem lhes ajudar na tomada de decisão.

Entretanto, é preciso reconhecer que nem todos os casos em que a iniciativa parte do proprietário significam que estejam condenados à inviabilidade e isso não leva, por si só, à deslegitimação da exequibilidade do Programa, uma vez que a proposta de financiamento deverá passar pela análise técnica (socioeconômica), além de atender aos critérios de elegibilidade constantes no Manual do PNCF, desde que haja um determinado nível de compreensão do Programa e de controle social por parte das famílias.

O fator “controle social” mostra-se como uma das chaves fundamentais para o sucesso dos assentamentos, seja ele realizado pelas próprias famílias que acompanham todas as fases de negociação e implantação do assentamento, seja ele realizado pelas organizações que representam e orientam as famílias agricultoras.

Onde as famílias tinham mais clareza sobre o imóvel pretendido, conheciam suas características, acompanharam a negociação das terras, conseguiram uma redução no valor das terras e, com isso, obtiveram um montante maior de recursos para a implantação do SIC, onde demonstraram consciência sobre detalhes da estrutura do Programa, isso beneficiou a construção e a consolidação de uma proposta com maior qualidade. Portanto, o processo de capacitação, quando bem realizado, permite melhores condições para o exercício dos mecanismos de controle social.

Quando as famílias conseguem construir sua unidade enquanto grupo e negociar o valor das terras com o proprietário, buscando reduzi-lo, o ganho é coletivo, uma vez que quanto mais as famílias conseguem baixar os preços de compra, mais recursos terão para a instalação da infraestrutura básica do assentamento. Caso contrário, sem esse processo de negociação, as famílias podem, no futuro, ter que arcar com as consequências de déficit de recursos para a conclusão da instalação do SIC, bem como dos recursos destinados à sua produção inicial.

Essa situação remete às seguintes reflexões: estariam os valores de teto para compra das áreas, por família, subestimados ou estimados de forma genérica para todas as condições nacionais? Até que ponto as famílias têm sido capacitadas para negociar com os proprietários, desde a organização de seus grupos e das propostas de compra, e para compreender este sensível balanço econômico (valor da terra x recursos disponíveis para o SIC) que pode comprometer sua qualidade de vida e o desenvolvimento do assentamento? Qual é o grau de acompanhamento e intervenção das organizações e entidades estaduais e locais responsáveis na negociação, intermediando a negociação e orientando as famílias sobre a necessidade de reduzir a valores justos o preço da terra para que possam constituir a infraestrutura básica do assentamento?

Ainda quanto à estimativa do valor dos imóveis, cabe reavaliar o papel do Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras (SMMT). Este instrumento foi criado visando aferir de forma mais objetiva o valor monetário dos imóveis, garantindo sua compra conforme o valor do mercado de terras. Esta estimativa confere também maior transparência ao processo de compra e venda dos imóveis envolvidos no Programa. Cabe ressaltar que nas pesquisas a campo a utilização do sistema para a aferição do valor dos imóveis não se fez evidente ou, pelo menos, não foi comentada nas entrevistas.

Representantes da Fetag-BA, afirmaram que esse sistema tem, em alguns casos, contribuído para inflacionar o mercado de terras e a especulação imobiliária. Mesmo considerando que tais avaliações possam ser pontuais, e com o cuidado de sempre reforçar o importante avanço e a legitimidade que envolveram a criação do SMMT, é importante averiguar os motivos pelos quais a UTE e outros organismos envolvidos na estimativa do valor dos imóveis fazem uso de outros mecanismos para determinar o valor das terras, merecendo um estudo à parte para tal.

Aferir corretamente o valor da terra é fundamental, pois quando o preço da terra fica muito alto, as famílias terão maiores dificuldades em se estabelecer e consolidar o assentamento, pois o valor destinado ao SIC e à produção será inversamente proporcional ao valor destinado ao pagamento das parcelas.

Junto do valor da terra, surge outra questão: valores muito altos fazem com que algumas associações procurem aumentar o número de famílias beneficiárias do mesmo assentamento, com o objetivo de diminuir o valor das parcelas da terra para cada uma das famílias, em detrimento do tamanho dos lotes, que pode ficar tão reduzido, muitas vezes abaixo do módulo fiscal da região, criando limites à vida no assentamento e à geração de renda, no sentido em que obrigam as famílias a procurar outras formas de trabalho (diarista ou por temporada, fora dos assentamentos) para garantir a renda para o auto-sustento e o pagamento da dívida assumida.

Tudo isso revela que a ansiedade pela aquisição do imóvel, por parte das famílias, conduz, na maioria das vezes, à aceleração inadequada dos encaminhamentos, atropelando o processo e criando situações desfavoráveis aos assentados, pois dificulta que as famílias busquem conhecer melhor as condições físico-ambientais e regionais da área, elaborar o projeto produtivo, conhecer os parceiros e estabelecer as relações político-institucionais com as organizações e entidades locais.

Isso também demonstra um desvio de tramitação que contraria as concepções do PNCF, refletindo-se diretamente na qualidade de vida e na consolidação do assentamento, invariavelmente, a médio e longo prazo.

Portanto, a pesquisa demonstra que quando a motivação inicial na procura do imóvel parte das famílias e ou nessa procura seus interesses estão representados pelos sindicatos, e quando os trâmites acontecem da forma prevista pelo PNCF, a caminhada conduz a um processo mais favorável à escolha adequada do imóvel e à melhor negociação do seu valor. Inclusive, o cumprimento dessas condições, previstas, em teoria, pelo Programa, facilita o acompanhamento pela UTE e contribui para o sucesso do assentamento. Quando, por outro lado, é o ex-proprietário do imóvel que está à procura de compradores, o processo ganha outro viés, por não representar necessariamente os interesses das famílias.

3.2.2 O envolvimento dos proprietários e outros atores na aquisição do imóvel

Ao contrário do Programa de Reforma Agrária conduzido pelo INCRA, em que os proprietários recebem seu pagamento em Títulos da Dívida Agrária (TDA), descontáveis ao longo dos anos, o Programa Nacional de Crédito Fundiário paga aos proprietários em dinheiro e à vista. Isto serve de motivação para os interessados na venda de seus imóveis.

Quando um proprietário tem interesse de vender suas terras ao Programa, procura então o sindicato, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, ou a Prefeitura, e oferta a área para o PNCF. Os dirigentes do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cocal, no Piauí, afirmam que já ouviram os proprietários elogiando o Programa, porque estão envelhecendo, já não conseguem mais trabalhar na terra, seus filhos não querem viver da agri-

cultura e, assim, os agricultores sem terra estão tendo condições de comprar essas terras. “Os ex-proprietários estão mais satisfeitos que os próprios agricultores beneficiados. Eles tinham suas propriedades, mas já estavam velhos, cansados e não podiam mais cuidar das terras e queriam vender”.

Outra motivação para a oferta das terras ao Crédito Fundiário está relacionada ao desejo dos proprietários em vender suas terras e, ao mesmo tempo, beneficiar um grupo de famílias que já trabalham nelas como contratados, meeiros ou arrendatários. Neste caso, a mobilização das famílias e a elaboração da proposta surgem da demanda do proprietário, vindo ao encontro do desejo das famílias de possuir sua própria terra.

No caso da Associação dos Agricultores Familiares de Birindibinha, no município de Cocal-PI, a maioria dos agricultores assentados já trabalhava anteriormente na fazenda como rendeiros, pagavam renda para o ex-proprietário e já conheciam a terra. Essa permanência e conhecimento da área contribuíram para que o assentamento tivesse seu desenvolvimento facilitado.

Por outro lado, no mesmo município, o sindicato afirma que existe outro assentamento de crédito fundiário em que o dono da terra, que era inclusive o coordenador do grupo de famílias, “pegou qualquer pessoa para entrar na área”. Por isso, esse assentamento no início teve dificuldades de se estruturar.

Além dessas motivações, a oferta de terras para o crédito fundiário pode ser motivada também pelo desejo dos proprietários em se desfazer de terras consideradas ruins, comparadas a outras que ele possua, ou mesmo visando resolver problemas de dívidas e ou problemas judiciais, seja em relação à terra ofertada, seja por outras situações de âmbito particular.

Para ilustrar, no assentamento da Associação Velho Thomás, município de Fernando Pedroza-RN, que apresenta péssimas condições de solo, as famílias assentadas afirmam que o ex-proprietário é dono de uma extensa área de terras na região. Afirmam que ele mesmo foi o proponente da venda dessa parcela de terra, que os beneficiários consideram como sendo a pior área. “Foi uma forma de ganhar dinheiro com a área”. Durante essa negociação, o sindicato não se envolveu em nenhuma das fases.

Além do interesse dos proprietários de terras e das famílias na negociação do imóvel, há também o interesse de outros atores, comprometidos ou não com os objetivos do PNCF. A pesquisa a campo demonstrou que algumas iniciativas de negociação partem de profissionais autônomos, técnicos de assistência técnica ou de organizações credenciadas para desenvolver tais atividades junto aos assentamentos. Na maioria dos casos, verificou-se que sua motivação estava relacionada simplesmente à garantia de recebimento do percentual referente à prestação de assistência técnica. Quando essa finaliza, em geral, os assentamentos ficam desassistidos, mesmo quando ainda não concluíram a implementação do SIC.

Os sindicatos de trabalhadores rurais nos municípios aparecem também neste cenário para contribuir na divulgação, na seleção das famílias e organização do grupo, na capacitação das famílias, bem como na busca por propriedades, realizando a mediação das negociações entre as famílias e os proprietários, antecipando a negociação e ajudando a reduzir, em muitos dos casos, os valores finais da terra.

A pesquisa a campo revelou que nem sempre os STRs são atuantes no acompanhamento do Programa. Diante da inoperância dessas entidades, abrem-se lacunas onde os profissionais autônomos e outras organizações de assistência técnica ocupam os espaços deixados pela representação de classe. Alguns sindicatos afirmam levantar como bandeira de luta o acesso à terra e a Reforma Agrária pela via da desapropriação, através do INCRA, justificando, assim, o pouco envolvimento com o PNCF.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) também aparece como um dos atores nessa etapa. Porém, são poucos os CMDRs que estão organizados nos municípios e que estão de fato acompanhando e analisando as propostas, contribuindo no processo de forma efetiva. Depois de aprovada a proposta por este Conselho, ela então é encaminhada para a UTE.

Em alguns casos, o CMDR também procura mostrar aos proprietários que “quem compra terra hoje é só o governo”. Além disso, argumentam que eles estarão contribuindo com o próprio agricultor que passará a ter acesso à terra, a ser dono dela, pois quanto mais barato for a terra, dentro de seu preço justo, melhor será para as famílias beneficiárias que terão condições de pagar as parcelas, estruturar o assentamento e ter recursos para a produção de alimentos. Esta argumentação objetiva incentivar a negociação e fortalecer os objetivos do PNCF.

Assim, qual o grau de envolvimento e responsabilidade das instituições? A quem cabe a elaboração das propostas? De quem é a responsabilidade pela aprovação de propostas de projetos de assentamentos potencialmente inviáveis? Haveria omissão ou conivência na aprovação de tais propostas, buscando cumprir as metas numéricas (mais assentamentos e mais beneficiários em menos tempo)? Esses equívocos estariam relacionados à pressão em atender aos anseios dos proprietários que desejam efetivar com agilidade a venda da terra, sem negociação para a redução dos valores?

Na verdade, todo ônus acaba recaindo sobre as famílias assentadas, mais cedo ou mais tarde, a depender da adequada representação de seus interesses nesta fase de negociação e aquisição do imóvel e da gravidade dos desvios de tramitação e construção das propostas.

3.2.3 A influência do quadro natural

O conhecimento prévio das condições físicas e ambientais onde estão localizadas as propriedades é um dos fatores de maior importância para que o grupo de famílias possa decidir pela compra ou não de determinada área. É importante destacar que essas características não se colocam de forma isolada como determinantes do desenvolvimento do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Deve ser claro que, com base nesta prerrogativa de conhecer previamente as áreas antes mesmo de sua aquisição, as famílias têm condições de buscar propriedades que possam lhes garantir melhores condições de vivência e consolidação de uma base social e econômica que lhes dê certo nível de qualidade de vida, podendo desviar de propostas enganosas ou que possam lhes impor limites ao desenvolvimento.

Neste estudo, todos os municípios e assentamentos pesquisados para avaliar os fatores que interferem no desenvolvimento dos assentamentos estão localizados na região Nordeste do país. Nessa região há uma grande diversidade de biomas e condições fitogeográficas que deve ser considerada para avaliar o grau de desenvolvimento das propostas de assentamento, bem como prever as estratégias para contornar possíveis limitantes, dentre eles o acesso à água e a qualidade dos solos.

No que se refere às condições hídricas, a carência de fontes e as dificuldades para a obtenção de água, principalmente na região do semi-árido (bioma da Caatinga), é evidente em grande parte das áreas visitadas e este pode ser considerado como um fator que limita decisivamente o desenvolvimento e a evolução dos assentamentos. Em outros biomas, a escassez de água não se apresenta com tanta evidência ou como limite ao desenvolvimento.

A falta de conhecimento sobre o regime das chuvas ao longo do ano contribui para ampliar as dificuldades de acesso à água. Para ilustrar, a constituição do Assentamento Ação e Cidadania, no município de Ipirá-BA, localizado na Caatinga, se deu pela organização de um grupo de famílias que veio do município de Feira de Santana-BA, região da Mata Atlântica, onde as chuvas são relativamente bem distribuídas ao longo do ano. Na oportunidade em que as famílias visitaram a área para conhecer e decidir pela compra, “era o período de chuvas, chovia muito quando viemos ver a área”, relata uma das moradoras. No entanto, a realidade ao longo do ano não atendeu às expectativas das famílias. Na região, a precipitação média anual gira em torno de 300 mm.

Em muitos dos assentamentos, além da baixa precipitação, não existem rios, lagoas ou açudes, e quando existem, não são perenes. A possibilidade de perfuração de poços para a captação de água para o consumo e produção nem sempre é possível. Em algumas regiões do semi-árido, a perfuração deve ser profunda e nem sempre o resultado é satisfatório, encontrando lençóis de água salobra. Todas essas situações atestam a neces-

sidade de que houvesse a previsão e a garantia, desde o projeto, da instalação de toda a infraestrutura necessária para a viabilização do acesso à água – especialmente nesse tipo de assentamento, situado em regiões de grande carência de recursos hídricos.

Para contornar o problema de escassez de água, é fundamental que entrem em cena as entidades parceiras e a atuação de entidades e redes, a exemplo da Articulação do Semi-Árido (ASA), em parceria com outras instituições e organizações, procurando minimizar os efeitos dessa escassez com a instalação de cisternas que acumulem a água da chuva captada nos telhados nas áreas rurais (Programa Um Milhão de Cisternas).

Independente da existência ou não de água em abundância, fica claro que os arranjos organizacionais internos estabelecidos no assentamento podem tanto facilitar a superação de situações adversas como dificultar um cenário favorável. Tome-se como exemplo o que ocorreu no caso do assentamento pertencente à Associação de Trabalhadores Rurais de Itacima, município de Guaiúba-CE. Um dos assentados entrevistados afirma que o quadro natural é razoavelmente favorável.

Entretanto, ali foi verificado um descontentamento com a divisão dos lotes. Segundo um dos entrevistados do assentamento, foi realizada uma divisão arbitrária, pelo então presidente da associação, que tirou proveito de sua condição de liderança e fez o parcelamento da terra por conta própria, beneficiando algumas das famílias e a si próprio, na medida em que se apropriaram das melhores terras. Deve-se registrar ainda que foi essa mesma liderança que organizou originalmente o grupo. Em situações como essa, que apresentam distorções sérias e desvios de conduta, fica a dúvida se caberiam intervenções que pudessem resolver esses conflitos e de quem seria a responsabilidade.

O técnico ou a organização responsável pela proposta de assentamento deve avaliar todas essas condições, além de buscar a proposição de linhas produtivas que possam se adaptar melhor a esta condição, tendo em vista que elas dependem, em maior ou menor grau, da disponibilidade de água, bem como dos demais fatores que contribuem para o desenvolvimento pleno das áreas e as formas de superar os possíveis limites que possam surgir.

Sobre a qualidade dos solos, na maioria dos locais investigados, as famílias afirmam que são considerados de boa fertilidade, em relevos suaves a ondulados. No entanto, relativizando essa afirmação, é preciso lembrar que, obviamente, o universo majoritário das terras comercializadas no PNCF, é constituído por áreas que possuem algum tipo de limitação e ou baixos índices de fertilidade natural. Pelos depoimentos coletados a campo e em coerência com a afirmação anterior em relação ao grau de interferência do quadro natural, a conclusão é a de que as características do solo não se colocam como limite intransponível para o desenvolvimento sempre e quando exista uma boa assistência técnica e capacidade sócio-organizacional por parte das famílias assentadas. As dificuldades oriundas dos solos inadequados exigem desafios e criatividade por parte dos atores responsáveis pela orientação aos assentados na busca da construção da autonomia.

Cabe ressaltar que há um caso, que aparece como exceção para os relatos da boa fertilidade, e que ilustra essa situação. Trata-se da Associação Velho Thomás, município de Fernando Pedroza-RN, onde a área, localizada no semi-árido, apresenta solos totalmente pedregosos, onde é impossível qualquer produção agrícola. Ali, ficou claro que a viabilização do assentamento demanda o investimento em outras formas de geração de renda, as quais deveriam ter sido planejadas anteriormente à contratação do PNCF. Como isso não ocorreu, o desafio agora é identificá-las e reestruturar o projeto produtivo.

Há também aqueles locais onde os beneficiários afirmam que “a terra é fraca”, caracterizados como solos, em geral, arenosos e que necessitam de práticas de correção e adubação para desenvolver a produção. É curioso que, no caso do Assentamento Coroatá, no Piauí, mesmo conhecendo esse limitante, as famílias preferiram permanecer e fazer destas áreas seus assentamentos de crédito fundiário, pelo fato de já residirem próximo a ela e conhecerem suas formas de manejo.

Assim, este elemento não é o único que deve ser considerado para avaliar e determinar os limites na produção, pois as famílias não colocam a fertilidade do solo como uma grande dificuldade, e sim a escassez de água.

Há que se levar em consideração que determinados biomas possuem mais restrições para o manejo, exigindo das famílias um nível maior de conhecimento sobre a área, enquanto outros, mais limitados em termos climáticos oferecem mais recursos para o desenvolvimento das atividades sociais e produtivas, bem como bônus maiores no pagamento em dia das parcelas, em vista dessas dificuldades impostas pelo ambiente.

Tais diferenças podem ser percebidas quando são comparados àqueles assentamentos localizados no bioma da Mata Atlântica, onde as condições climáticas são mais estáveis (se comparados aos demais biomas), em geral com solos de melhor qualidade e regime de chuvas melhor distribuído ao longo do ano, e aqueles assentamentos localizados no bioma da Caatinga, que convivem com as limitantes climáticas características do semi-árido, e onde há uma gama maior de apoios socioeconômicos para a superação das condições adversas.

Por outro lado, os assentamentos localizados no bioma de Mata Atlântica, mesmo sendo menos afetados pela interferência climática, apresentam um número maior restrições de manejo que aqueles inseridos na Caatinga, uma vez que este é um dos biomas que apresenta maior biodiversidade do planeta e também um dos mais degradados. Assim, as famílias precisam desenvolver, quando já não possuem, práticas sustentáveis de convivência e manejo do ambiente.

Tal manejo exige orientação e capacitação adequada, pois outro limite que tem sido colocado quando se discute a questão ambiental nos assentamentos de Crédito Fundiário (a exemplo do que já ocorre com os assentamentos de Reforma Agrária do INCRA) é a exigência dos devidos licenciamentos ambientais para a aprovação, instalação e operacionalização das atividades (a saber, em primeiro lugar a Licença Prévia – LP – e, na sequência, a Licença de Instalação e Operação – LIO).

Sobre o bioma do Cerrado, apesar de sofrer igualmente com a degradação e ser considerado o mais sensível e um dos mais afetados dos três biomas onde se situam os assentamentos pesquisados, nada foi comentado nas entrevistas da pesquisa de campo sobre restrições ambientais de qualquer espécie.

É preciso, portanto, observar que, pelo menos, parte das limitações oferecidas pelo quadro natural pode ser superada a partir da capacitação e da assistência técnica que, quando bem qualificadas, direcionam os investimentos às oportunidades disponíveis e adequadas ao ambiente e permitem viabilizar o assentamento.

Foram pesquisados assentamentos localizados em diversos biomas do Nordeste brasileiro, mas esse elemento, em si, não se configurou, na maioria das vezes, como o fator limitante decisivo na viabilização do projeto, bloqueando ou inviabilizando o seu desenvolvimento, exceto quando se combina a falta de água e energia elétrica, inviabilizando parte importante da produção. Há assentamentos bem desenvolvidos em regiões com quadro natural hostil e outros com graves problemas mesmo situados em áreas geograficamente generosas. É certo, porém, apesar de serem superáveis, as limitações naturais demandam investimentos e cuidados especiais por parte de todos os atores envolvidos.

3.2.4 As condições de acesso ao imóvel e as benfeitorias pré-existentes

As distâncias e as condições das estradas de acesso também variam, bem como as condições de desenvolvimento dos assentamentos. Há assentamentos próximos aos núcleos urbanos, com acesso por via asfaltada; assentamentos distantes, mas de fácil acesso (Projeto de Assentamento Açã e Cidadania, Ipirá-BA, e o Projeto de Assentamento Faveiro do Horácio, Oeiras-PI); situações em que os assentamentos foram constituídos a trinta quilômetros do núcleo urbano (ou mais) e as condições das estradas são péssimas, quando existem estradas e não carreadores (Projeto de Assentamento Ilha de Champrona, em Xique-Xique-BA); ou ainda áreas muito

próximas da cidade, mas com acesso por estrada em péssimas condições, íngreme, por dentro da mata, por onde até as motos têm dificuldades de circular (Projeto de Assentamento São José, em Mascote-BA), ficando os assentamentos isolados.

Para ilustrar melhor, no caso da Associação de Pequenos Produtores Rurais do Bairro Piçarra de Nazaré do Piauí, Assentamento Jenipapeiro, considerado com pouco desenvolvimento, está localizado a 52 km da sede do município de São José do Peixe (PI). Além da grande distância, o acesso é dificultado ao longo do ano, uma vez que no período de chuvas formam-se lagoas na estrada e no período de seca formam-se bancos de areia, que dificultam ou mesmo impossibilitam o acesso.

Nesse mesmo assentamento, todos os beneficiários que geraram a proposta inicial acabaram desistindo do assentamento. Embora atendessem às condições de perfil e demonstrassem experiência com agricultura, abandonaram o assentamento devido ao isolamento da área, por ser muito distante do centro urbano, além da demora na liberação do crédito para a produção, neste caso do Pronaf A.

Em contrapartida, a Associação de Moradores e Pequenos Produtores de Faveiro do Horácio, município de Oeiras (PI), localizado a 30 km da sede do município, encontra-se bem consolidada e vem se desenvolvendo bem. Por outro lado, no caso da Associação de Pequenos Produtores Rurais São Vicente, município de Boa Vista (PB), o assentamento está a dez quilômetros do núcleo urbano, apresenta estradas com bom acesso e é considerado como um assentamento pouco desenvolvido.

Assim, analisando todas as condições e combinações de características encontradas, avalia-se que a distância e o acesso podem oferecer limites para a consolidação de assentamentos e para o estabelecimento de relações organizacionais e institucionais, como o acesso às políticas públicas e outros programas sociais e produtivos, mas não se colocam como determinantes para seu sucesso ou insucesso.

Mais do que o acesso, o que se configurou como um dos elementos mais importantes no processo de consolidação dos assentamentos foi a pré-existência de benfeitorias produtivas em boas condições, desde que tenham sido bem utilizadas pelos assentados. Onde tal situação foi confirmada, havendo desde o projeto um bom plano que endereçasse o reaproveitamento dessas infraestruturas, envolvendo a organização e a capacitação das famílias para tal, o grau de desenvolvimento da comunidade se mostrou, no mínimo, razoável.

Contudo, de forma geral, as áreas têm apenas a casa da sede e as cercas no perímetro. Isso exige das famílias um maior investimento na construção dessas estruturas para atender suas demandas produtivas, sejam individuais ou coletivas.

Naquelas propriedades onde havia algum tipo de estrutura produtiva, como currais, casas da sede, açudes, poços, plantios permanentes - como o caju, o café e a carnaúba - a existência dessas estruturas é decisiva na aceleração e facilitação do desenvolvimento produtivo das famílias, uma vez que reduz a necessidade de investimentos produtivos para sua construção, podendo as famílias usufruir individualmente ou no manejo coletivo, contribuindo na geração de renda desde o início do assentamento, superando as dificuldades que surgem nos anos iniciais de sua estruturação. Esse usufruto, de modo geral, é destinado à produção e geração de renda para o pagamento das parcelas, a partir de trabalhos desenvolvidos pelo coletivo.

Assim, pode-se concluir que a localização e o acesso aos assentamentos não são fatores determinantes para a viabilização do assentamento, mesmo interferindo no seu bom desenvolvimento. Isso porque podem facilitar ou dificultar a produção (facilidade de aquisição de insumos, acesso à assistência técnica, etc.), a comercialização, o acesso à educação e à saúde, bem como a relação social entre os assentados e os demais atores sociais regionais.

3.3. Elaboração da Proposta de Financiamento

Consta no Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário, na Linha de Financiamento Combate à Pobreza Rural, em sua parte 1.12, a seguinte orientação, tratando sobre a elaboração das propostas de financiamento:

A proposta de financiamento não constitui um estudo detalhado de viabilidade econômica, porém deve fornecer as indicações técnicas necessárias e pertinentes à avaliação da exequibilidade do projeto, em particular sobre o potencial do imóvel e sua adequação com os projetos produtivos sugeridos pelos beneficiários e os seus impactos potenciais (SRA, 2005, p.42).

O texto acima dá margem a certas interpretações, quando afirma, por um lado, que tais propostas não precisariam ser “um estudo detalhado de viabilidade econômica”, ao mesmo tempo em que cobra que nele constem indicações técnicas “necessárias e pertinentes” que permitam antever as reais possibilidades de uma consolidação bem sucedida. Além disso, também transparece a importância da participação dos beneficiários, no mínimo, enquanto indicadores de elementos de seu interesse quanto ao projeto produtivo.

Talvez a primeira limitação identificada na presente pesquisa em relação a essa questão, seja exatamente a de encontrar esse equilíbrio: até que ponto a proposta técnica deve (e pode) ser, de fato, aprofundada? Quais as possibilidades (e riscos, inclusive, já que ainda nem se dispõe, por exemplo, de uma análise de solo mais aprofundada) de se buscar maior detalhamento num momento, a princípio, ainda tão prematuro? E há uma questão de fundo talvez ainda mais importante: a proposta de financiamento já é considerada, pelos gestores do Programa, um instrumento de análise técnica e planejamento ou tais informações ainda são tidas como secundárias, cumprindo apenas uma mera formalidade inicial numa etapa em que o interesse prioritário seria viabilizar e agilizar a negociação de compra e venda da área?

A pesquisa de campo demonstrou que, atualmente, a proposta inicial de financiamento tem se ocupado mais em reunir a documentação exigida do que em avaliar e planejar de forma adequada as possibilidades produtivas da área junto às famílias. Isso tem se revelado um fator limitador na implantação e sucesso do assentamento, evidenciando a importância dos cuidados para com a elaboração dessa proposta inicial, não no sentido de que ela venha a se tornar um instrumento engessador e impeditivo de outras possibilidades, mas exatamente pela sua capacidade de filtrar, já nesse primeiro momento, propostas inadequadas que inviabilizem o assentamento.

Assim, foi observado que onde esses cuidados foram mais presentes, isso potencializou resultados mais significativos na implantação e consolidação dos projetos. Como verificado no exemplo do assentamento organizado pela Associação de Moradores e Pequenos Produtores de Faveiro do Horácio, no município de Oeiras (PI): ali houve envolvimento, desde o início, de alguns atores como o STR, a Central dos Assentamentos da região e a Igreja Católica. Os assentados já eram agricultores na região e receberam boa (e contínua, com o mesmo técnico desde o princípio) assistência técnica na elaboração de uma proposta que acabou indo de encontro aos seus interesses e aptidões.

Ao contrário, onde esses cuidados não foram verificados, evidenciaram-se limitações, exigindo outras estratégias, nem sempre exitosas, na tentativa de superação. Um bom exemplo desse outro tipo de situação foi verificado no Assentamento Sempre Vida, no município do Conde (BA). Ali, além de uma série de outros problemas enfrentados já na organização da associação, num primeiro momento ocorreu a atuação autoritária e impositiva de um técnico de assistência técnica que não se preocupou sequer em consultar os agricultores para a elaboração do projeto. Após uma sucessão de impasses, dificultados ainda mais pelas relações políticas entre a empresa responsável pela assistência técnica e o poder público local, finalmente conseguiram que houvesse a substituição do técnico. As sequelas da inadaptação do SIC, porém, eram evidentes, uma vez que foram previstos recursos, por exemplo, para aquisição de ovinos, sendo que nenhuma das famílias tinha qualquer experiência anterior nessa linha produtiva. Eles ainda tiveram como agravante a falta de coesão social na associação, resultando em alta rotatividade das famílias, também motivada pela inadequação do projeto.

Isso só reforça não apenas a importância do laudo técnico, onde a assistência técnica estabeleça criteriosamente as perspectivas produtivas para a área, como também a existência – já defendida anteriormente – de um tipo de “diagnóstico social”, igualmente construído por profissionais competentes, capazes de identificar os aspectos relacionais, vocacionais e organizacionais facilitadores ou inibidores na implantação de uma proposta produtiva, de forma a estabelecer estratégias que visem à coesão dos assentados e capacitação para experiência do viver associativo e comunitário. Tais aspectos, além de necessários, se revelaram de grande importância para o bom funcionamento da associação.

Caberia também à UTE o acompanhamento mais atento desse processo, inclusive através da fiscalização e vistoria, enquanto instrumentos de gestão. A pesquisa de campo não revelou a existência de uma normativa que padronize os procedimentos deste acompanhamento. Há casos em que se verifica um maior envolvimento desde os primeiros momentos, já na construção do projeto, debatendo com as associações, os STRs e outros parceiros. Há outros em que ficou evidente que a UTE não teve a preocupação de exigir uma qualidade mínima dos projetos, desde que eles cumprissem os requisitos legais e viabilizassem a negociação da terra. Certamente isso faz diferença. Mesmo dentro da área de atuação de uma mesma UTE, foram percebidas posturas distintas. No caso do Rio Grande do Norte, por exemplo, onde a estrutura de pessoal – em torno de 60 pessoas diretamente envolvidas com o Programa, segundo informação coletada na própria UTE – destacou-se como um ponto forte, em relação aos demais estados pesquisados, há assentamentos visitados onde o envolvimento ocorreu desde a elaboração da proposta, como no caso da Associação dos Pequenos Agricultores de Curral Preto, em Pureza (RN), e outros em que o projeto inicial foi claramente apenas um instrumento pró-forma visando basicamente a compra da terra, como no caso da Associação Pró-Ativa da Comunidade Açucena, em João Câmara (RN). Certamente não apenas por esse fator, mas o fato é que o primeiro desses dois exemplos foi incluído entre os assentamentos considerados “bem desenvolvidos”, e o segundo entre aqueles tidos como de “pouco desenvolvimento”, reforçando a tese supra mencionada.

Na pesquisa a campo verificou-se a importância e necessidade das propostas estarem bem articuladas com outros programas federais, estaduais e, inclusive, municipais. Este planejamento deve prever a adesão a esses programas, sempre considerando as especificidades do assentamento e seu contexto microrregional. Nesse sentido, destacam-se, no âmbito federal, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Pronaf.

No caso, por exemplo, da Associação dos Pequenos Agricultores de Curral Preto, em Pureza (RN), a atuação do STR local, filiado à Fetraf-RN, foi decisiva para encaminhar o acesso pelos assentados a diversas políticas públicas, tais como o Pronaf, Programa de Aquisição de Alimentos (CONAB/MDS/MDA), Programa Um Milhão de Cisternas (através de entidades ligadas à ASA - Articulação do Semi-Árido), Programa Alimentos Seguros do SEBRAE, Plano de Desenvolvimento Sustentável do governo estadual, além da própria assistência técnica. Toda essa articulação, que veio sendo planejada e implementada desde os primeiros passos da associação, certamente contribuiu para garantir o desenvolvimento do assentamento.

A definição sobre a rápida liberação do Pronaf poderia se dar por meio da existência de um grupo multidisciplinar que, à luz do laudo técnico e de um diagnóstico sócio-organizacional, avaliasse a oportunidade e conveniência desta liberação. A amarração poderia ocorrer mediante um “termo de acordo” entre a associação, esse grupo de análise e a assistência técnica, observando a necessidade e conveniência, para os casos em que isso for julgado conveniente, da liberação simultânea do PNCF e do Pronaf A. Ou ainda, quando a situação for adversa, o mesmo grupo pode sugerir que a liberação do Pronaf A fique condicionada à criação de condições para a tramitação desta linha de crédito ou à maior clareza sobre sua pertinência. De um jeito ou de outro, tais atitudes demonstrariam exatamente esse maior cuidado na elaboração da proposta inicial por parte dos gestores do Programa, que aqui se postula.

Pela normativa atual do PNCF, esse papel deveria estar sendo desempenhado pelo Conselho Estadual e pelas Câmaras Técnicas, que em muitos dos casos parecem não estar cumprindo plenamente esses objetivos. O fun-

cionamento do Conselho Estadual (assim como dos Conselhos Municipais, quando existem), às vezes se torna refém do envolvimento do poder público – o que, de certa forma, é sempre uma incógnita, pela dinâmica e sazonalidade das relações políticas envolvidas. Já as Câmaras Técnicas parecem apresentar elevado grau de rotatividade, dificultando a análise das propostas.

Saliente-se ainda que, como já foi dito anteriormente, o envolvimento direto do grupo de associados nas instâncias de negociação e planejamento, dialogando com os demais atores e construindo um projeto coletivo bem debatido e adequado aos seus interesses, também é um fator que contribui no aprendizado, organização e coesão do grupo, assim como para a compreensão e amadurecimento da proposta e seu posterior controle social. Um exemplo para esse caso seria a Associação Comunitária da Fazenda Campina, no município de Santa Quitéria (CE). Desde a formação da associação, inspirados pela atuação e o protagonismo de uma liderança marcante, o grupo – que tinha pouca homogeneidade e que, inclusive, enfrentou diversas desistências na caminhada – foi aprendendo a se organizar para reivindicar e negociar seus interesses junto aos demais parceiros do Programa. Com ótima grade de participação coletiva, inclusive das mulheres, eles conseguiram vitórias significativas, como uma redução de quase 50% no preço da terra. O presidente da associação garante a articulação da entidade com outros diversos espaços políticos como o Conselho de Desenvolvimento Sustentável, a Federação das Associações de Agricultores Assentados, e também costuma participar de reuniões na capital, representando a associação. Ou seja: mesmo num grupo, a princípio, heterogêneo, quando há a busca pelo envolvimento coletivo, é possível atingir um grau satisfatório de coesão social ao longo do processo de implantação e consolidação do assentamento, superando com isso as deficiências e limitações diversas com as quais se depara.

Como já foi observado anteriormente, a pesquisa a campo evidenciou também a pouca efetividade dos gestores do PNCF nas ações de planejamento, acompanhamento e fiscalização, o que cria uma série de limitações na implementação dos projetos. No caso do Pronaf A, por exemplo, em muitos casos, mesmo quando o recurso chega a ser liberado (isso nem sempre acontece), ocorre muito tardiamente. Segundo os entrevistados da Associação do Grupo de Jovens de Riacho do Escudeiro, no município de Morada Nova (CE), por exemplo, esse elemento foi apontado como um dos principais fatores desestimulantes e causadores da grande rotatividade enfrentada pelo grupo. Novamente evidenciaram-se práticas distintas nas UTEs acerca do encaminhamento dessas liberações: há estados onde se criaram regras condicionando a quitação parcial do PNCF para a liberação do Pronaf A e outros casos onde essas ações são independentes.

Também ficou explícito o grau de dependência – perigosamente exagerado, dada a importância estratégica dessa etapa para o bom funcionamento do PNCF – em relação à atuação do(s) técnico(s) de assistência técnica, na boa elaboração dessa proposta inicial. O que prevalece, em geral, é a proposta técnica apresentada, que nem sempre representa a proposta ou os interesses do grupo. É comum a desconsideração, na elaboração da proposta, não apenas do conjunto de aptidões, trajetória anterior, experiência e interesses dos associados, mas inclusive das características físicas e ambientais da região e das potencialidades do mercado local para aquela proposta produtiva. Muitas vezes, as escolhas das linhas produtivas e a indicação de parcerias ocorrem segundo os interesses pessoais do técnico.

O exemplo do assentamento Ação e Cidadania, no município de Ipirá (BA), ilustra as contradições que envolvem as orientações recebidas pelos assentados junto aos técnicos. O plano inicial, elaborado com auxílio do Movimento de Organização Comunitária (MOC), previa a produção de caju, apicultura e criação de cabras. No entanto, o assentamento tem dificuldades em relação à água potável, pois está inserido no bioma da caatinga, não há rios, a perfuração de poços lhes trouxe apenas água salobra e, com isso, dependem do abastecimento por carros-pipa do Exército. As dificuldades e inadequações levaram o grupo a preferir tais linhas produtivas, direcionando seus interesses à produção de sisal, mamona e ovelhas. Para tomarem essa decisão, valeram-se mais da experiência empírica adquirida nas tarefas agropecuárias do que por uma orientação técnica de qualidade. A inadequação novamente foi percebida e, numa terceira opção, desta vez com orientação de um novo técnico de assistência técnica, foram incentivados a combinar a produção de abacaxi com a apicultura, já que

o município tem tradição na produção dessa cultura. No entanto, foram ignorados fatores primordiais, já que o cultivo de abacaxi depende de bom abastecimento de água e as condições do assentamento eram claramente adversas a essa cultura, e, além disso, há incompatibilidade técnica entre as duas culturas, já que o cultivo de abacaxi é feito de forma convencional, com uso de agrotóxicos, e a produção de mel requer uma área livre desse tipo de contaminação. Houve novo rompimento com a assistência técnica e as últimas informações prestadas pelos entrevistados dão conta de que o plano agora é constituir uma casa de farinha e realizar o processamento de polpa de frutas, além de retomar a produção de caju prevista inicialmente e introduzir a criação de frango caipira. O exemplo, na verdade, de tantas idas e vindas, onde os assentados figuram quase como fantoches, perdidos numa infinidade de más orientações, fala por si só. Os projetos de vida dessas pessoas e a credibilidade de um programa nacional de inclusão tão importante como o PNCF não podem se tornar reféns desse tipo de laboratório de experiências sem qualquer critério.

Como que num ciclo vicioso, a situação mais comumente encontrada foi a de técnicos evitando maior envolvimento e aprofundamento na elaboração da proposta, ocupados mais com a concretização da compra e venda da área – talvez na busca de garantir a ampliação de sua rede de consultorias e ou indicar a contratação posterior do Pronaf A - assim como de gestores do Programa fazendo “vistas grossas” para a inadequação técnica ou social das propostas. Talvez isso se deva, também, à necessidade do cumprimento das metas previstas pelo Programa, que comumente são dimensionadas não a partir de critérios técnicos, mas políticos. É certo que todas as políticas públicas precisam ter metas, mas observa-se que os responsáveis pela definição de tais metas precisam considerar a capacidade operacional das entidades envolvidas no Programa, evitando que essa definição se enquadre acima do limite e venha a prejudicar a qualidade das propostas aprovadas.

Assim, durante as reuniões da equipe de pesquisa para validação dos dados verificados a campo, não poucas vezes deparou-se com situações que provocaram a recorrência de uma indagação simples, mas muito reveladora quanto ao funcionamento do PNCF: “Como uma proposta como essa foi aprovada?” – dada a evidência, saltando aos olhos, das inadequações. Um dos assentamentos pesquisados, por exemplo, situa-se numa região do bioma de Mata Atlântica. O projeto inicial, claramente voltado ao interesse da negociação do imóvel (até porque foi conduzido por uma intermediária corretora), simplesmente ignorou as limitações impostas pelas áreas de preservação permanente, severamente controladas nesse bioma. Além disso, a única estrada que dá acesso ao assentamento é uma ladeira não cascalhada em meio à mata, com 5 km de extensão, em condições tão precárias que a circulação até por motos é difícil. No fundo do vale, antes de chegar ao assentamento, há uma ponte caída há oito meses, e as famílias vivem ali sem luz elétrica, sem água potável (há uma bomba a gasolina, mas raramente é posta em uso, dada a falta de recursos financeiros para a compra do combustível), sem telefonia (celulares não pegam naquela área) e seu único contato com as cidades é pela tal estrada. No entanto, além do SIC, a associação já acessou o Pronaf A para o plantio de cacau e banana. Quando questionada sobre como pretendem comercializar sua produção (além do cacau, também plantam café), dadas as dificuldades de acesso, a presidente da associação não soube o que responder, dizendo apenas que confia que o poder público local resolva a situação a tempo. As primeiras parcelas do PNCF dessa associação vencerão em 2012, e as do Pronaf A em 2013. Certamente, permanecendo-se as atuais condições, são potenciais candidatos à inadimplência. Aliás, cabe ressaltar que, na região da Mata Atlântica, justamente pelas delicadas questões que envolvem as áreas de preservação permanente, as limitações produtivas se mostraram ainda maiores do que no bioma do semi-árido nordestino, exigindo cuidados especiais na elaboração do projeto.

Tais propostas, no entanto, constituem documentos atestados e aprovados com assinatura de representantes da assistência técnica, do STR e da UTE. Nos itens seguintes deste relatório, serão aprofundadas as consequências geradas por essa contradição: das aprovações iniciais de propostas claramente inviáveis às condições de quase abandono em que se encontram mais tarde alguns desses assentamentos, gerando protestos e críticas por parte dos próprios assentados que afirmam que foram acompanhados “apenas durante a implantação, e depois foram largados” por parceiros e gestores.

Fica, portanto, a observação de que as responsabilidades pelas propostas iniciais – incluindo a aplicação de instrumentos mais eficazes, para que possam ser chamados a responder futuramente pelos eventuais equívocos, não abandonando os assentados à própria sorte – devem ser divididas mais claramente por quem as aprova, e os gestores possuem necessariamente um papel central nisso. Nesse sentido, a SRA deve buscar ampliar e qualificar seus instrumentais de fiscalização e suporte das ações que vêm sendo desempenhadas nessa etapa pelas UTEs. Estas, por sua vez, também carecem de mais clareza em seus procedimentos de análise multidisciplinar, minuciosa e comprometida, no acompanhamento da elaboração das propostas e formação das associações, exigindo padrões mínimos de qualidade e adequação e, principalmente, exercendo o papel de fiscalização das ações da assistência técnica local e não confiando apenas a ela a função do direcionamento técnico. É preciso compreender que boa parte das limitações que surgem posteriormente, dificultando ou até inviabilizando a consolidação dos assentamentos, se desenha exatamente nessas etapas iniciais – daí a importância de uma mudança de paradigma por parte do MDA, visando o resgate da compreensão do papel estratégico dessa etapa.

Também se verificou que as condições naturais e eventuais limitações climáticas se mostraram menos determinantes do que se poderia imaginar a princípio, quando da elaboração de projetos consistentes, que consideram os fatores limitantes e propõem possibilidades produtivas de forma a garantir a viabilidade dos assentamentos. Um bom exemplo foi encontrado no assentamento organizado pela Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Rurais de Guararema, no município de Mogeiro (PB). Ali, apesar das boas condições do solo e do microclima favorável, mais de 40% das áreas produtivas encontram-se com elevada declividade (acima de 30°). O Inbra, em vistoria, concluiu que a área deveria ser considerada como de preservação permanente. No entanto, a utilização de técnicas produtivas tradicionais adequadas para a característica do terreno (“semeio a lanço”), sem uso de agrotóxicos, lhes garante uma produção satisfatória e o solo não apresenta erosão. Outro exemplo vem do plantio de hortaliças irrigadas no sistema de mandalas, verificado em alguns assentamentos, como o de Escudeiro, em Morada Nova (CE). Essas e outras iniciativas, quando bem orientadas e conduzidas, possuem boas possibilidades de garantir a superação de fatores limitantes naturais. No entanto, evidenciou-se que há pouca disposição e flexibilidade nos prestadores de assistência técnica para buscar tais alternativas e auxiliar na sua implementação.

Por fim, é importante ressaltar que, mesmo quando há uma inadequada condução do processo de formação da associação, da escolha e negociação da terra, ou ainda da elaboração da proposta, estes fatores não necessariamente inviabilizam o desenvolvimento posterior do assentamento, desde que os grupos envolvidos busquem outras formas de superação. Nessas situações, a inadequada condução desses processos se revela como um fator limitante, mas não como um fator determinante para o desenvolvimento do assentamento. Sempre é preciso destacar a importância da capacidade sócio-organizacional do grupo, quando deriva na busca incessante de caminhos alternativos para superar as situações provenientes de uma origem tortuosa. Como exemplo desta afirmação, pode-se mencionar a Associação Comunitária da Fazenda Campina, no município de Santa Quitéria (CE), que superou as limitações naturais do bioma semi-árido (no ano passado perderam 95% da safra pela escassez da chuva), as más condições de acesso (estradas péssimas), o pouco envolvimento das instituições parceiras, entre elas o STR, além da atuação muito fraca da assistência técnica, com raras visitas por parte da Emater local. Todo esse pacote de dificuldades acaba sendo, de certa forma, compensado pela capacidade de auto-gestão demonstrada pela associação como um todo e pelo protagonismo de suas lideranças.

Afirma-se, assim, que mesmo havendo diferentes trajetórias para a obtenção de resultados satisfatórios e para a viabilização do assentamento, a pesquisa a campo apontou a importância estratégica dessa etapa inicial, envolvendo a elaboração de uma boa proposta. No entanto, independente dela ocorrer ou não, cabe ressaltar que os fatores que podem ser considerados mais relevantes para o sucesso ou insucesso de um assentamento do PNCF, se comportam de forma diferenciada, segundo a capacidade sócio-organizacional das famílias e a atuação dos demais atores envolvidos.

3.4 Acesso à Infraestrutura Básica e Social

A partir do momento em que a associação criada para acessar os recursos públicos necessários para a compra da terra consegue a aprovação da proposta apresentada à UTE, iniciam-se os passos para a implantação do projeto de assentamento do crédito fundiário. Os recursos liberados são destinados a duas finalidades básicas: uma parte é repassada ao proprietário como pagamento do valor da terra nua e das benfeitorias eventualmente existentes na área. Esses recursos do Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) terão que ser reembolsados pelas famílias beneficiárias. O SAT é complementado pelo Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC) que prevê o repasse não-reembolsável de recursos financeiros para a instalação da infraestrutura básica necessária para a entrada das famílias no imóvel adquirido pelo PNCF, tais como a construção de casas, a instalação de água e energia elétrica e a aquisição de meios de produção para reiniciar as atividades produtivas (compra de animais, adubos, mudas para culturas permanentes, etc.). A implantação de todas essas estruturas sociais depende diretamente do volume de recursos liberados pelo SIC e dos custos monetários para a construção, instalação e aquisição desses bens (individuais e coletivos).

Neste item do presente relatório, o foco da análise concentra-se, portanto, nas relações entre a execução dessas diversas ações e a viabilização ou não de um projeto de assentamento das famílias beneficiárias do Programa. Ou seja, pretende-se aqui verificar em que medida a ocorrência de adversidades nessa fase de implantação do projeto do assentamento interfere na sua viabilização futura.

Portanto, serão analisados a seguir os aspectos envolvidos especificamente, em primeiro lugar, na construção das casas, da instalação da água e da luz elétrica e, num segundo momento, no que diz respeito ao acesso dessa população aos equipamentos e serviços públicos sociais responsáveis pela garantia das condições dignas de vida, tais como o acesso à educação, saúde, comunicação, transporte, lazer, etc.

3.4.1 Acesso à infraestrutura básica

Em relação à instalação da infraestrutura básica, destacam-se dois aspectos fundamentais: a construção das moradias e a implantação dos serviços de energia elétrica e abastecimento de água.

Em geral, os recursos liberados pelo SIC são suficientes para a construção das casas e a instalação dos equipamentos necessários para garantir o acesso à água, em particular para o consumo doméstico, e à energia elétrica. No entanto, dependendo do volume desses recursos e do custo elevado para que as famílias tenham acesso à rede de eletrificação rural, o projeto do SIC não inclui o atendimento desse importante benefício social às famílias alocadas no imóvel. Nesses casos específicos, o Programa Luz para Todos tem se configurado numa política que viabiliza o acesso dessas populações à rede pública de energia elétrica disponível no município, estendendo o alcance desse direito social às áreas rurais.

Na grande maioria das vezes, as casas são distribuídas na forma de uma agrovila. A disposição das casas de acordo com esse formato é uma opção adotada pelo PNCF, pois, do ponto de vista econômico, permitiria uma redução dos custos de implantação do sistema de abastecimento de água e do fornecimento de energia para as moradias e, numa perspectiva do convívio social, possibilitaria uma maior proximidade das famílias assentadas.

Em todos os assentamentos visitados, as casas foram construídas em alvenaria e representam, para a grande maioria dos agricultores que buscam no PNCF uma oportunidade para reconstruir sua trajetória de vida e trabalho, um lugar para uma morada fixa, onde podem estabelecer relações sociais de modo mais permanente, sem as freqüentes ameaças dos “fazendeiros” para saírem da terra ou da vida incerta na periferia dos municípios de bases rurais. Dentre os assentamentos visitados no decorrer desse estudo, apenas um projeto de assentamento evidenciou graves problemas na estrutura das casas, que apresentam rachaduras e precisam ser escoradas por estacas. Segundo informações prestadas pelo técnico local, a área onde foram edificadas as casas apresenta pequenas fissuras geológicas e o terreno sofre acomodações, provocando o surgimento de fendas nas casas.

É comum observar que os próprios assentados se envolvem no processo de construção de suas casas. Em alguns casos, em função da existência no grupo de trabalhadores com experiência na área da construção civil, chegam a dispensar completamente a contratação de pedreiros e serventes. Nesses casos, assumem diretamente a responsabilidade pela construção, dividindo as diferentes tarefas entre os membros do assentamento. Além dos pedreiros e serventes, a construção das casas demanda também serviços na área de carpintaria, encanamento e eletricidade, sendo essas ocupações distribuídas conforme as habilidades individuais. Isso sem contar com o indispensável apoio logístico de quem se responsabiliza pela produção das refeições do grupo, durante o período de construção das moradias. Segundo depoimentos dados nas entrevistas, todas essas atividades desenvolvidas pelos membros da associação eram remuneradas, na forma de diárias de trabalho. Os recursos obtidos nessa fase dos trabalhos serviam para comprar os mantimentos necessários para a alimentação dos participantes dessa empreitada.

Em outros casos, o grupo beneficiário contratou mão-de-obra externa ao assentamento e se envolveu nas atividades de apoio a essa equipe. Porém, pôde-se constatar que existe um aquecimento pela demanda de contratação de serviços de empreitada de construção civil em vários dos municípios pesquisados, provocando uma redução no mercado de trabalho de mão-de-obra qualificada.

As observações levantadas a campo permitem afirmar que o envolvimento direto das famílias beneficiárias no processo de construção de seu local de moradia exerce um importante papel na constituição da identidade social do grupo, em especial daquele segmento do assentamento que aposta na sua viabilização nesse espaço. Ao partilharem as atividades que levaram à construção das casas, estabelecem ou fortalecem os laços comunitários e as relações com a terra e o lugar onde irão viver, projetam sonhos comuns e conformam a emergência de uma coletividade, uma comunidade de interesses sociais.

O grau de organização social da associação nessa fase de implantação do projeto de assentamento configura-se num fator decisivo na qualidade do processo de construção das moradias. É curioso observar que uma parte significativa das associações que apresentaram problemas de coordenação interna na fase inicial de implantação do assentamento, em função da inexperiência organizativa ou de posturas autoritárias de seus dirigentes, caracteriza-se por possuírem casas sem reboco e pintura na parte externa⁴. Por outro lado, os assentamentos onde estão construídas as casas de tamanho maior e mais bem acabadas são aqueles estruturados por associações com um bom grau de organização e gestão das ações internas. Nessas, as direções das associações promoveram cotações de preços dos materiais a serem adquiridos em diferentes estabelecimentos comerciais do município e do entorno, barganhando vantagens econômicas. Em vários casos, isso permitiu a compra dos materiais necessários para a construção da sede comunitária – item não previsto no projeto do SIC.

Outro fator importante é a disponibilidade de recursos financeiros previstos no SIC para a construção das moradias. Em alguns casos, verifica-se que esse item do projeto foi orçado a partir de cotações abaixo dos valores de mercado, impedindo o acabamento das casas, que ficaram sem janelas, sem reboco e pintura, sem vaso sanitário, forro, dentre outros aspectos indispensáveis para uma moradia digna. A elaboração de orçamentos diferenciados implica, por sua vez, numa pluralidade de condições para a construção das habitações.

Percebe-se também que as associações desenvolveram diferentes estratégias, visando otimizar os recursos

⁴ Cabe aqui destacar que um dos fatores que contribuíram para a redução da área construída ou para a não conclusão de todos os acabamentos previstos para as casas do Programa está relacionado à elaboração das propostas técnicas encaminhadas pelos técnicos que prestaram assessoria no processo de implantação desses assentamentos. Tais propostas são criticadas pelos assentados por não levarem em consideração o custo real das matérias-primas para a construção civil no mercado local. A demora na liberação dos recursos financeiros para dar início à sua construção também é apontado como outro elemento que interfere no custo final da habitação.

monetários disponíveis no orçamento do SIC: algumas associações conseguiram construir casas com um cômodo a mais e com um tamanho superior a 42 m² – considerado como a medida padrão do projeto arquitetônico definido pelo Manual Operativo do PNCF; outras, a partir da redução dos valores relativos à compra de materiais e da isenção ou diminuição dos gastos previstos com o pagamento da mão-de-obra, definiram como estratégia viabilizar a construção de uma sede comunitária, a ser utilizada como local para a realização de reuniões da associação ou de outras entidades (Pastoral da Criança, Sindicato) ou de atividades religiosas, para guardar materiais e equipamentos de produção, para receber os agentes de saúde ou mesmo como sala de aula para as crianças do assentamento.

Nesse processo de construção das casas, em geral, as famílias não contaram com o apoio e envolvimento do técnico responsável pelo fornecimento dos serviços de acompanhamento técnico à associação do assentamento.

A forma de ocupação e uso desse pequeno espaço individual onde está construída cada casa revela também as trajetórias de vida e os projetos diferenciados entre as famílias assentadas. Pela aparência externa do terreno, é possível identificar a existência de grupos com uma forte tendência de permanecer de modo mais contínuo na área assentada: nesse caso, as casas possuem jardins na entrada, os quintais possuem uma diversidade de hortaliças, frutíferas e plantas medicinais, combinadas com pequenas unidades para criação de animais (chiqueiros e aviários) e, entre as casas, muros ou cercas bem conservados que impedem a livre circulação dos pequenos animais no interior da agrovila. Outro importante sinal deste enraizamento familiar no assentamento é a construção de novas casas nos fundos do lote, destinadas, em geral, para abrigar filhos recém-casados ou parentes que vieram se instalar na área.

Entretanto, essas mesmas características de organização do espaço privado doméstico não são observadas em todos os assentamentos ou em todas as residências de um mesmo assentamento, uma vez que seus moradores valorizam de uma forma distinta a ocupação desses espaços, seja por motivos financeiros, por hábitos construídos em sua trajetória sócio-cultural ou ainda por desmotivação diante das adversidades vivenciadas desde a entrada na área. Os assentados que vivem nessas circunstâncias de maiores dificuldades tendem a desistir de suas terras com mais frequência, vendendo-as a outras pessoas que nem sempre atendem aos critérios de elegibilidade estabelecidos pelo Programa e sem a consulta prévia à diretoria da associação do assentamento para que conduza esse processo de substituição da família, conforme os procedimentos normativos também definidos pelo PNCF.

Por fim, cabe destacar que o momento de inauguração da agrovila e de ocupação das casas⁵ pelas famílias assentadas é carregado de um forte significado simbólico, representando, para muitas delas, a possibilidade de um novo horizonte de vida e de novas perspectivas de trabalho. Depoimentos revelam que muitas famílias se emocionaram quando puderam entrar em suas casas. O dia de inauguração do assentamento é um dia de comemoração, de confraternização comunitária e festa política, que conta com a presença também de representantes dos órgãos do governo responsáveis pela implementação do Programa.

Assim, pode-se concluir a assertividade do Programa ao prever recursos financeiros visando garantir a construção das moradias, que se constituem num elemento indispensável para a construção da cidadania das famílias assentadas pelo Programa. Cabe mencionar a importância do apoio e envolvimento do técnico responsável pelo fornecimento dos serviços de acompanhamento técnico na construção das casas, particularmente, no levantamento criterioso do custo real das matérias-primas para a construção da moradia no mercado local, assim como a importância da liberação em tempo adequado dos recursos financeiros para dar início à construção, evitando a defasagem entre o orçamento e custo final derivado da construção das moradias.

⁵ Em alguns assentamentos, a forma de escolha das casas foi feita por meio de um sorteio entre as famílias.

Dos serviços básicos instalados nas áreas de assentamento visitadas durante a pesquisa de campo, é possível afirmar que a água configura-se num elemento central no processo de implantação do assentamento, a qual cumpre duas finalidades fundamentais: o uso social para o consumo humano e o uso produtivo para o consumo dos animais e o crescimento das lavouras.

A água para servir ao consumo humano precisa ser de boa qualidade e ser disponibilizada em quantidade suficiente para garantir as necessidades básicas de reprodução social. Na grande maioria dos assentamentos visitados, percebe-se que as casas possuem um sistema de abastecimento, garantido por meio de poços artesianos, cisternas, açudes e rios. Em geral, cada casa possui um registro independente que marca o consumo familiar mensal.

A implantação de sistemas de captação e distribuição da água é um item presente na grande maioria dos projetos de assentamento visitados durante esta pesquisa. A instalação de equipamentos como caixas d'água, motores, poços, açudes, entre outros, esta prevista no projeto do SIC, e em geral, é feita com o apoio dos órgãos públicos ligados aos governos estaduais.

No caso específico das cisternas⁶, a principal parceria se dá com as entidades que implementam o Programa Um Milhão de Cisternas, coordenado regionalmente pela Articulação do Semi-Árido (ASA). Em vários dos assentamentos pesquisados no Nordeste foi possível constatar a força social desse Programa criado por iniciativa de um conjunto de organizações da sociedade civil que lutam pela construção de alternativas de convivência da população rural com esse bioma brasileiro. O trabalho desenvolvido pela ASA demonstra a necessidade de se fortalecer ações complementares que dêem maior suporte aos agricultores familiares da região na busca pela garantia da segurança hídrica. De toda maneira, deve-se ressaltar que os assentamentos que possuem as cisternas demonstram também uma boa capacidade de articulação político-institucional.

Porém, afirmar que os assentamentos possuem sistemas de abastecimento de água não significa que todas as áreas tenham garantidas as condições básicas para sua segurança hídrica, particularmente naqueles assentamentos localizados no Semi-Árido nordestino. Nas situações de maior precariedade em relação ao fornecimento de água para as famílias, a alternativa limite é o caminhão-pipa que distribui água para as cisternas. Por sua vez, nos locais onde a água disponível é inadequada para o consumo humano, verifica-se uma elevada incidência de problemas de saúde (tais como verminose e diarreia) que afetam diretamente a qualidade de vida das famílias assentadas.

A fonte hídrica do assentamento, no entanto, não deve ter capacidade apenas para prover de água à população que nele habita. Para a viabilização dessa área como um espaço de vida e trabalho, torna-se imprescindível também o fornecimento de uma quantidade de água suficiente para a reprodução e bem-estar dos animais e para o adequado crescimento vegetativo das culturas temporárias e ou permanentes implantadas nos lotes. Nos casos em que o acesso à água depende da existência de energia elétrica, haja vista a necessidade do seu bombeamento, é indispensável a garantia de seu fornecimento durante a implantação do assentamento, a qual nem sempre foi observada na pesquisa a campo.

Em alguns assentamentos foram instaladas mais de uma caixa d'água, sendo uma para o consumo humano e outra para apoiar as atividades produtivas. Em outros, em função da profunda escassez de água na região, foi instalado um sistema de irrigação capaz de levar a água para as áreas de cultivo agrícola. Como a instalação desses equipamentos representa um custo elevado para os assentados, ainda são poucos os

⁶ A construção de cisternas não foi objeto de financiamento em nenhum dos projetos do SIC. É fruto de parcerias firmadas entre a associação do assentamento e as organizações locais que integram a ASA, tais como Sindicatos, ONGs, Igreja Católica, pastorais, dentre outras entidades sociais.

assentamentos onde se encontra esse tipo de estrutura para a irrigação das lavouras; para a maioria das áreas pesquisadas nessas condições climáticas, a disponibilidade desses equipamentos constitui-se ainda numa importante demanda social⁷.

O pagamento das taxas públicas referentes ao fornecimento desse serviço e os custos de manutenção dos equipamentos (por exemplo, o conserto do motor que bombeia a água até a caixa d'água) representam gastos que pesam no orçamento familiar. Uma das associações visitadas informou que, depois de mobilizar as famílias assentadas para pressionar a prefeitura municipal, os custos da conta de água (das casas e dos lotes) passaram a ser pagos pelo poder público local. Particularmente nessa fase inicial de implantação do assentamento, a isenção ou o pagamento de uma taxa subsidiada relativa a essas tarifas públicas é uma reivindicação apresentada por algumas associações de assentamentos e poderia se constituir numa medida a ser aprovada e introduzida em futuras normativas do PNCF.

Assim, é preciso que existam estratégias mais claras visando garantir a necessária segurança hídrica para o assentamento, em ambos os níveis em que ela se faz necessária: para o consumo familiar e para a produção agropecuária. No primeiro caso, como a situação de ausência ainda pode ser amenizada ou superada mediante ações assistencialistas diversas, impedindo que os assentados sofram com a sede, é possível afirmar que a carência no acesso aos recursos hídricos se apresenta apenas como fator limitante, no sentido em que dificulta sobremaneira as condições de vida dos assentados, mas não necessariamente inviabiliza o assentamento. No entanto, quando se trata dos sistemas produtivos, a falta de água pode ser considerada um fator determinante, já que é o espaço de onde se espera gerar renda, garantir o cumprimento das obrigações financeiras da associação perante o PNCF e outros financiamentos adquiridos.

Diferentemente do sistema de abastecimento d'água que tende a ser instalado na fase final de construção das moradias, os caminhos que levam ao acesso das famílias assentadas à rede de eletrificação rural têm sido mais tortuosos e demorados. A grande maioria das áreas pesquisadas para esse estudo específico tinha energia elétrica⁸, ainda que tenham sido identificados alguns assentamentos criados no início da implementação do PNCF que só recentemente foram beneficiados pelo Programa Luz para Todos. A burocratização do processo de instalação da rede elétrica implica num tempo de espera que, de uma maneira geral, é mais demorado do que o tempo de construção do sistema de abastecimento de água.

A chegada da energia elétrica nesses locais permite as condições para o acesso a aparelhos eletrodomésticos (geladeira, liquidificador, televisão, aparelho de som, etc.) e a equipamentos voltados para auxiliar no processo de produção. Além desse significado material, possui também uma representação simbólica, pois permite que essas famílias não vivam mais sob a "luz do candeeiro", na escuridão, na invisibilidade.

É preciso, ainda, que os projetos de energia elétrica estejam articulados com os que se referem ao abastecimento hídrico, já que o bombeamento da água, tanto para as moradias como para a irrigação, a partir do uso de eletricidade, é bem mais barato do que o obtido a partir das bombas a gasolina, cujo uso ainda é bastante comum nos assentamentos em que tal planejamento não teve a merecida atenção.

Além desses serviços de abastecimento de água e de energia elétrica, alguns assentamentos já iniciaram um debate interno na perspectiva da conservação ambiental, visando estabelecer procedimentos de conduta na

⁷ Todavia, cabe aqui esclarecer que antes de se partir para um investimento dessa natureza, faz-se necessário uma avaliação das potencialidades do assentamento que indique (ou não) a necessidade de tal infraestrutura produtiva, no âmbito de um projeto econômico bem definido e viável financeiramente.

⁸ Dentre os assentamentos relacionados para o estudo relativo aos prazos de tramitação da proposta de financiamento, foi encontrado um projeto em que ainda não havia sido feita a instalação da energia elétrica.

área do assentamento que não prejudiquem a convivência social e respeitem os recursos naturais da área. Num dos projetos foi instituído um sistema de coleta de lixo inorgânico, que é vendido pela associação a um trabalhador da cidade próxima que atua no setor de reciclagem de materiais. Casos como este ainda são excepcionais, visto que a grande maioria dos assentamentos pesquisados não é beneficiada por um sistema público de coleta de lixo, nem criou regras sociais que permitam o reaproveitamento do lixo produzido nas casas.

3.4.2 Acesso aos serviços públicos de infraestrutura social

O PNCF tem a responsabilidade de assegurar às famílias assentadas o direito à moradia, água e energia elétrica, conforme analisado acima. Todavia, para que essas populações assegurem de forma mais ampla o acesso aos direitos sociais é fundamental que possam ser atendidas pelos serviços públicos locais nas áreas da educação, saúde, transporte e comunicação.

A precarização desses serviços, em especial nos municípios de bases rurais, é uma marca do Estado brasileiro que se reflete diretamente nas condições de vida da maioria das populações rurais do país. As oportunidades de acesso aos equipamentos de infraestrutura e serviços públicos sociais permitem, portanto, que essas populações tenham condições de construir suas vidas com dignidade, na medida em que têm garantido direitos essenciais para a afirmação de sua cidadania.

Os serviços públicos na área educacional são os que mais se aproximam da vida das famílias assentadas, uma vez que em alguns dos assentamentos visitados foram construídas escolas ou funcionam creches e escolas multisseriadas que atendem às crianças do assentamento e das comunidades vizinhas, além de funcionarem também, no período noturno, como espaços para a educação de jovens e adultos⁹. Nesses casos, as prefeituras contratam os profissionais da educação necessários para o funcionamento dessas unidades de ensino¹⁰ e se responsabilizam pela manutenção dos equipamentos (livros, carteiras, quadro, giz, etc.) e fornecimento da alimentação escolar.

Nos casos em que o assentamento não dispõe de uma escola para abrigar as crianças na fase inicial de escolarização, elas são obrigadas a frequentar as escolas instaladas em outras comunidades rurais ou, de modo mais constante, na sede do município mais próximo. O acesso a essas escolas, em geral, é assegurado por ônibus ou veículos particulares¹¹ contratados pela prefeitura para fazer o transporte escolar das crianças e jovens. Dependendo da localização da área do assentamento, os alunos são obrigados a andar a pé alguns quilômetros até a comunidade atendida pelo transporte escolar: num dos assentamentos do Piauí, precisam caminhar 7 km nos dias normais e, quando chove e os caminhos alagam, são obrigados a percorrer 9 km para pegar o ônibus que os levarão até a escola na sede do município. Isso significa que acordam por volta das 4:30 da manhã, saem antes do amanhecer e só retornam às suas casas às 14:00. Entretanto, apesar dessas dificuldades para se deslocar até as escolas, observa-se que as crianças e jovens, pelo menos aquelas em idade obrigatória de escolarização, têm procurado frequentá-las.

⁹ A ampliação da abrangência de programas voltados para a educação de jovens e adultos e do Programa Arca das Letras configura-se como uma demanda na área educacional, que necessita de uma maior integração entre as políticas públicas destinadas às áreas de assentamento.

¹⁰ Em um dos projetos da Bahia, o professor que atende as crianças de uma escola que funciona num dos assentamentos de difícil acesso caminha a pé todo dia 10 km para se locomover da estrada até a escola e, depois, para retornar à rodovia.

¹¹ Em outro assentamento, também localizado na Bahia, o filho de uma liderança da associação faz o transporte escolar das crianças no carro particular do pai, que recebe do poder público municipal por esse serviço prestado à comunidade. Esses rendimentos de atividades não-agrícolas contribuem para complementar a renda familiar.

Evidentemente, não é possível fazer nenhuma avaliação dos serviços públicos prestados, de maneira que se pudesse perceber a qualidade do ensino ofertado nessas escolas. Porém, nota-se uma escassez ou na maioria dos municípios pesquisados uma ausência de cursos profissionalizantes na área rural, que permitam, especialmente, à juventude o acesso a conhecimentos que possibilitem a abertura de novas oportunidades de ocupação nas áreas rurais.

Em relação aos serviços de saúde pública, as dificuldades de acesso são mais evidentes. Na grande parte dos assentamentos, o atendimento aos casos de doenças na família é feito nos hospitais da cidade. Poucos são os assentamentos que dispõem nas vizinhanças de postos de saúde que contem com o fornecimento de serviços regulares por parte de uma equipe de profissionais das áreas de medicina, enfermagem e odontologia. Também são poucos os assentamentos que possuem agentes comunitários de saúde que prestam serviços às famílias locais. No entanto, foram identificadas algumas áreas que são atendidas por equipes do Programa Saúde da Família que visitam os assentamentos e fazem o acompanhamento familiar. Aqui é importante registrar que, além do poder público local, a Pastoral da Criança também presta atendimento em alguns assentamentos visitados.

Em função da precariedade dos equipamentos disponíveis em boa parte dos municípios, os casos dos atendimentos que requerem um tratamento mais específico são levados até os hospitais regionais que possuem estruturas e profissionais especializados.

O acesso aos projetos de assentamento é feito por via terrestre, muito embora, na época das chuvas, um deles dependa de transporte fluvial e outros só são possíveis de se chegar ou sair, utilizando-se caminhonetes com tração nas quatro rodas. Nesses casos, as famílias tendem a permanecer isoladas das demais comunidades e do núcleo urbano até que se reduza o volume de água ou que se melhorem as condições de trafegabilidade das estradas que levam à área do assentamento. No entanto, deve-se registrar que, na maioria dos assentamentos investigados, as condições de acesso são regulares, até porque precisam permitir a passagem dos ônibus e carros responsáveis pelo transporte escolar. É muito comum que esses veículos constituam-se na única possibilidade de transporte coletivo para as famílias que vivem nesses locais. Em casos de urgência (quando uma pessoa do assentamento adoece ou se acidenta e precisa ser conduzida a um hospital), outros assentados que, por ventura, possuem um carro fazem o frete e cobram por esse serviço.

Na área da comunicação, a expansão dos serviços de telefonia móvel tem permitido que aqueles assentamentos localizados próximos às antenas de transmissão de sinal sejam beneficiados, facilitando sua comunicação social. Num dos assentamentos, a associação elaborou um projeto que, dentre as suas ações, prevê a compra de computadores como forma de promover um processo de inclusão digital, beneficiando especialmente a juventude. Esse projeto será financiado a fundo perdido por um programa do governo estadual baiano e visa atender demandas de comunidades em situação de pobreza que apresentam um bom grau de organização social.

3.4.3 Avaliação dos fatores relativos à infraestrutura básica e social como condicionantes do desenvolvimento dos assentamentos

O acesso das famílias assentadas à infraestrutura básica e social representa, sem dúvida nenhuma, um conjunto de benefícios que contribuem de forma direta para a elevação da auto-estima das famílias assentadas, na medida em que lhes possibilita, pelo menos, uma moradia com direito à água e à energia elétrica, na perspectiva dos direitos sociais. Tais benefícios não devem ser vistos como “favores” do Estado, mas como direitos de cidadania que precisam ser assegurados e ampliados às populações rurais que historicamente foram negligenciadas pelas ações governamentais. Reconhecer e restituir esses direitos significa fazer com que o Estado brasileiro assuma a dívida social que possui diante desses segmentos sociais tradicionalmente excluídos do acesso aos direitos sociais.

Os projetos de assentamento implantados pelo PNCF, apesar das dificuldades para sua execução de forma

mais ampla, ágil, democrática e eficiente, configuram-se numa oportunidade para que as famílias assentadas, em especial do PCPR, sejam beneficiadas por estruturas sociais que lhes confirmem bem-estar e um espaço de convivência em que possam estabelecer novas relações sociais, reconstruir suas identidades e definir novos horizontes e perspectivas para suas vidas.

Num balanço geral das informações obtidas nos vinte assentamentos pesquisados, avalia-se que a plena efetivação desses direitos, vistos de modo isolados um do outro ou mesmo quando considerados na interação que esses fatores estabelecem entre si, não garante que as famílias neles instalados tenham condições para viabilizar seus projetos de vida e trabalho. De todos os elementos aqui analisados, numa perspectiva de curto prazo, aquele que exerce uma maior importância na viabilização desse projeto é o direito de acesso à água especialmente nos espaços de produção, como aspecto determinante para a definição e prosperidade das atividades econômicas a serem desenvolvidas no assentamento, mas também de fundamental importância no abastecimento das moradias, para a própria garantia das condições de reprodução social das famílias. Embora relevantes, os demais aspectos ligados especificamente à infraestrutura social (casa, acesso à energia elétrica ou educação) não cumprem um papel determinante, do ponto de vista imediato.

Contudo, numa perspectiva de médio e longo prazos, o acesso aos serviços na área de educação, formação profissional, saúde, transporte, comunicação, cultura e lazer constitui-se num fator essencial para viabilizar a permanência dessas famílias nas áreas assentadas. Portanto, para que as famílias desses assentamentos possam viver dignamente e com qualidade de vida torna-se imprescindível que elas se mobilizem para reivindicar dos poderes públicos o cumprimento de seus direitos sociais básicos.

3.5 Acesso à Infraestrutura Econômica e aos Serviços de Apoio

A viabilidade sócio-econômica e ambiental de um assentamento do crédito fundiário está condicionada, fundamentalmente, a quatro fatores interdependentes e complementares: (i) a escolha de uma área que possibilite uma forma de exploração econômica que garanta a geração de renda e a reprodução social das famílias; (ii) a qualidade dos serviços de acompanhamento técnico e a construção de um projeto econômico adequado às condições ambientais e à trajetória de vida e trabalho das famílias assentadas; (iii) o acesso ao crédito e a outras fontes de recursos financeiros; e (iv) as formas de organização do processo produtivo e da comercialização.

Para efeito de exposição da presente análise, esses fatores serão apresentados e discutidos de forma isolada, mas, sempre que necessário, buscando estabelecer suas conexões e interações.

3.5.1 A escolha das áreas para assentamento

No capítulo relativo à identificação, caracterização e escolha do imóvel foram analisadas as diversas estratégias utilizadas tanto pelos potenciais beneficiários, organizados em associações, quanto pelos proprietários de imóveis que pretendem vender suas áreas. Esses atores desempenham papéis diferenciados nessa negociação, cada qual com seus interesses específicos. De um modo geral, depois da vistoria do imóvel, da elaboração e tramitação da proposta técnica e da negociação do preço do imóvel entre as partes envolvidas (proprietário e associação), a área indicada é aprovada para ser adquirida com recursos do PNCF.

A princípio, todo imóvel aprovado pelo Programa deveria permitir uma forma de exploração econômica que garanta a geração de ocupação e renda e a reprodução social das famílias beneficiadas, sem comprometer a conservação ambiental da área. No entanto, a pesquisa de campo demonstrou que esse passo inicial (a escolha da área para a instalação de um assentamento) apresenta-se evitado de práticas e procedimentos assumidos pelos diversos atores (gestores do Programa, técnicos responsáveis pelas vistorias e os próprios beneficiários) que podem vir a comprometer o desenvolvimento futuro do assentamento. Nesse sentido, a partir da escolha do imóvel, o processo de assentamento começa a tomar contornos e definições que, em muitos casos, influenciarão decisivamente nos rumos futuros da vida das famílias que nele se instalarão e na própria viabilidade sócio-econômica e ambiental desse projeto. Ou seja, uma área que apresenta características físico-ambientais

que limitam as possibilidades e alternativas de exploração produtiva exige uma forma de intervenção econômica diferenciada, quando comparada a uma área em que tais limitações naturais não sejam tão determinantes no que diz respeito à viabilização de um projeto produtivo¹².

No entanto, para se identificar essas diferenciações entre os imóveis aprovados para a compra, via PNCF, e reconhecer as potencialidades específicas de cada área, tornam-se extremamente relevantes os papéis desempenhados, de um lado, pelos técnicos responsáveis pela vistoria do imóvel que, com base nesse levantamento, indicam possíveis alternativas produtivas para a ocupação futura do assentamento e, de outro lado, pelos técnicos que prestam os serviços de acompanhamento técnico¹³ e que se encarregam de elaborar a proposta de viabilização econômica (em geral, de cunho estritamente agropecuário).

Esses dois fatores agem de forma interligada e deveriam contribuir, desde o início do processo de assentamento, para a definição de um projeto adequado tanto às particularidades edafoclimáticas do imóvel quanto às trajetórias de vida e experiências de trabalho das famílias a serem assentadas – nem sempre homogêneas e, portanto, restritivas para a constituição de uma identidade coletiva. Porém, a avaliação feita pela equipe de pesquisadores evidencia que esses procedimentos anunciados no Programa não são cumpridos com o devido rigor técnico. Ao que tudo indica, diferentes fatores concorrem para essa avaliação.

Em primeiro lugar, devem-se considerar os casos em que o ex-proprietário, com o apoio de agentes locais¹⁴, incentiva a organização de um grupo de famílias (nem todas formadas por trabalhadores com experiência de trabalho nas atividades agropecuárias) para adquirir essa área com os recursos do Programa. Contudo, a área ofertada, normalmente, apresenta limitações para a sua exploração econômica. Em segundo lugar, observam-se situações praticamente inversas, ou seja, grupos de agricultores que se organizam para comprar um imóvel nas proximidades de sua comunidade de origem, de modo que mantenham as relações comunitárias e preservem sua identidade social, ainda que as terras escolhidas não sejam consideradas pelos próprios beneficiários como de boa qualidade.

Em ambos os casos, as avaliações feitas nas vistorias técnicas dos imóveis, em geral, não levam em conta um levantamento detalhado do quadro natural do imóvel, com uma descrição pormenorizada dos solos e de sua aptidão agrícola – elementos de um diagnóstico que permitiriam apontar, de forma mais segura, quais as potencialidades físicas da área, compatibilizando-as com o perfil das famílias beneficiárias e com as possibilidades e limites dos mercados locais. Nos assentamentos em que esses procedimentos técnicos foram seguidos e onde se estabeleceu, nesse momento de instalação na área, um processo de diálogo com as famílias, as atividades desenvolvidas tiveram melhor desempenho produtivo, oportunizando, por exemplo, que os solos fossem corrigidos ainda antes do plantio. Nos casos onde essas precauções técnicas não foram seguidas, a tendência dominante entre as famílias assentadas foi a de abandonar paulatinamente as atividades planejadas pelos técnicos, passando a se dedicar a atividades completamente diferentes daquelas sugeridas na Proposta de Financiamento.

Essas considerações demonstram que o desenho do “projeto produtivo” que emerge dessa avaliação inicial e

¹² Todavia, é importante esclarecer ainda que, se bem orientado tecnicamente e organizado socialmente, um projeto de assentamento centrado na caprinocultura, na região do Semi-Árido, pode obter resultados econômicos mais favoráveis do que outro localizado em áreas com maiores possibilidades de diversificação produtiva, mas com graves problemas de organização interna e de falta de acompanhamento técnico.

¹³ Esse aspecto será analisado de forma mais detalhada no item a seguir, referente ao papel da assistência técnica.

¹⁴ Em muitos casos, os técnicos interessados na prestação de serviços de assistência técnica às famílias a serem beneficiadas são os principais agentes de intermediação que apóiam a venda do imóvel.

embasa a Proposta de Financiamento encaminhada às UTEs apresenta inconsistências e lacunas, sendo prematuro utilizá-lo como base para a implementação de um conjunto de atividades produtivas. Essa situação se agrava ainda mais quando esses procedimentos voltados para a definição das linhas prioritárias de estruturação produtiva do assentamento são feitos sem a devida consulta, participação e consentimento das famílias assentadas, vistas aqui como as responsáveis diretas pela viabilização dessas atividades e pela construção desse projeto, que deverá gerar os meios necessários para o pagamento das parcelas da terra e dos créditos reembolsáveis recebidos. Nesse sentido, as áreas que possuem fortes restrições físicas para sua exploração agropecuária e demonstram condições precárias e incertas para garantir a geração de ocupação e renda e a reprodução social das famílias nela instaladas deveriam passar por uma rigorosa e crítica avaliação técnica, de modo que se evitem os casos de assentamentos construídos em torno de propostas irreais, do ponto de vista produtivo, que comprometem a reprodução social do grupo assentado. No limite, as áreas inadequadas ao desenvolvimento de atividades agropecuárias deveriam ser descartadas pelas UTEs, porque colocarão em risco a respeitabilidade e a credibilidade dos resultados do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

3.5.2 Os serviços de assistência técnica e a construção do projeto do assentamento

O processo de construção de um projeto¹⁵ economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente sustentável passa por sua adequação, de um lado, às condições ambientais do imóvel comprado e, de outro, à trajetória de vida e trabalho das famílias assentadas. Entretanto, de forma recorrente, os técnicos envolvidos nesse processo têm esquecido esse preceito básico, provocando profundos constrangimentos às famílias de agricultores que acessaram o crédito fundiário, uma vez que, em última instância, são elas que irão arcar com os custos do pagamento das parcelas do crédito recebido.

As linhas definidoras do projeto de assentamento começam a ser estabelecidas, como se verificou em item anterior, já na etapa de elaboração da proposta de financiamento para a aquisição do imóvel, ou seja, antes mesmo das famílias entrarem na área e, por vezes, antes mesmo do grupo a ser assentado estar completamente definido, porque é comum haver modificações na relação das famílias beneficiadas, em função de desistências que ocorrem no percurso dessa luta. Nessa etapa inicial, a proposta apresentada de forma “sumária” no “projeto produtivo pretendido”, na verdade, descreve as principais atividades comumente idealizadas isoladamente pelo técnico responsável pela vistoria da área, na medida em que, para sua elaboração, as famílias a serem beneficiadas, em geral, não foram convidadas a participar de uma discussão sobre suas futuras “pretensões” para as atividades coletivas e individuais.

Na fase seguinte, após a aprovação dos recursos para a aquisição do imóvel pela associação, o técnico contratado para prestar os serviços de acompanhamento técnico ao Subprograma de Investimentos Comunitários (SIC), além de orientar a construção das moradias e a instalação do sistema de abastecimento d’ água e de energia elétrica, define as atividades agropecuárias com base nas quais as famílias irão iniciar o processo produtivo na área (compra de animais, mudas e adubos, construção de pequenas unidades de beneficiamento e transformação agroindustrial, tais como casa de mel e casa de farinha, construção de cercas no perímetro da área, plantio de pastagens e culturas temporárias, dentre outras).

Como os aspectos ligados à infraestrutura básica (casa, água e energia) já foram tratados no capítulo anterior, a análise desse item focará especificamente as iniciativas relacionadas ao projeto produtivo do assentamento. Tal análise será feita a partir de duas perspectivas centrais: a adaptabilidade às características físico-ambientais do imóvel e ao perfil sócio-cultural e experiência agrícola das famílias beneficiadas pelo Programa.

A escolha do técnico de assistência técnica é feita por meio da indicação de dois agentes importantes: a di-

¹⁵ A idéia de “construção do projeto” aqui apresentada envolve o processo de elaboração e de execução de suas linhas definidoras.

reção do sindicato e ou os técnicos ligados aos órgãos públicos locais que acompanharam a organização do grupo. Mas também foram identificados alguns casos em que o ex-proprietário influenciou diretamente na indicação do técnico.

Esses profissionais, majoritariamente, pertencem a empresas privadas de assistência técnica cadastradas nas UTEs para prestar esse tipo de serviço às áreas de assentamento do crédito fundiário¹⁶. A equipe de trabalho dessas empresas é composta por profissionais de diferentes áreas, de modo que se caracterize uma capacidade de intervenção multidisciplinar. No entanto, raros foram os exemplos verificados no campo, que demonstraram uma ação integrada e comprometida dos profissionais ligados às empresas. Outro segmento que marca a sua presença no fornecimento desses serviços de orientação técnica são as organizações não-governamentais e as cooperativas de técnicos que tendem a ter um maior comprometimento com o grupo de famílias. Distinguem-se das empresas privadas também porque tendem a desenvolver uma atuação mais abrangente, do ponto de vista territorial.

Entretanto, o denominador comum desses dois tipos básicos de prestação de serviços de assistência técnica situa-se na lógica perversa (para os assentados) que regula o repasse de recursos financeiros para remunerar o trabalho. De acordo com as normas de funcionamento do Programa, cada técnico contratado é remunerado em 8% do valor do SIC, para um prazo de 18 meses de trabalho, e, para projetos do Pronaf A, a remuneração é de R\$ 1.500 por família, por um prazo de quatro anos. Essa normativa acaba criando uma lógica semelhante entre empresas, cooperativas e ONGs que passam a mobilizar esforços institucionais para atender ao maior número possível de famílias, pois assim receberão mais recursos financeiros. Contudo, essa ampliação do número de assentamentos e de assentados por técnico tem levado, de um modo geral, à redução da assiduidade, continuidade e qualidade das ações realizadas.

Mesmo nas associações que possuem diretorias ativas e conscientes de seus direitos, não se percebeu a existência de mecanismos eficientes de controle e avaliação dos serviços prestados pelo técnico contratado para esse trabalho.

Apesar da diversidade dos formatos institucionais que caracterizam as prestadoras dos serviços de assistência técnica, o que as distingue, fundamentalmente, é o comprometimento com os objetivos das famílias e a credibilidade que estabelecem com os gestores das UTEs. Nesse sentido, as críticas das famílias assentadas recaem com maior peso sobre as empresas privadas que, conforme os depoimentos dados nas entrevistas de campo, demonstram um interesse especial em acessar os recursos destinados ao pagamento dos serviços, mas não atuam de forma adequada, seja em relação à quantidade das visitas planejadas ou, principalmente, em relação à qualidade necessária para atender às demandas desses grupos sociais.

Outro aspecto central na crítica ao modelo de assistência técnica oferecido aos assentamentos aponta para a necessidade de capacitação para esses profissionais perceberem a diversidade de características sócio-organizacionais e interesses dos segmentos beneficiados pelo crédito fundiário. Ainda que a grande parte das famílias assentadas seja formada por agricultores (agregados, rendeiros, posseiros, filhos de agricultores, minifundiários, etc.), outra parte dessa população abriga uma pluralidade de segmentos sociais que, mesmo tendo origem agrícola, estabeleciam diferentes laços sociais e econômicos com os espaços rurais (eram agricultores que sobreviviam combinando tarefas agrícolas com formas de assalariamento – rural e ou urbano; muitos que já tinham passado a morar em casas localizadas nas periferias urbanas; e ainda uma minoria que nunca desempenhou atividades agrícolas, tendo toda sua vida trabalhado em ocupações urbanas).

¹⁶ Em alguns municípios, verifica-se uma espécie de simbiose entre os técnicos do poder público ligados à assistência técnica e as empresas particulares, sendo elas formadas pelos servidores públicos locais que atuam nos assentamentos da região.

Diante dessa multiplicidade de trajetórias de vida e trabalho, fica fácil perceber os limites da capacitação dos técnicos de assistência técnica para compreender o significado e as implicações sociais dessas vivências diferenciadas na construção de “um” projeto de viabilidade social, econômica e ambiental para aqueles assentamentos que apresentam essas diferenciações internas¹⁷. Na verdade, o modelo de uma assistência técnica para atender às demandas especificamente agropecuárias, se realizado com eficiência e qualidade, poderia servir para apresentar alternativas e sugestões às formas de organização do processo de produção, transformação e comercialização agrícola – o que já representaria um grande avanço, diante da tendência atualmente dominante nos assentamentos.

No entanto, esse formato de assistência técnica, de base essencialmente produtivista, não consegue dialogar e interagir com os interesses daqueles segmentos que encontraram no assalariamento rural ou urbano as garantias de sua sobrevivência. O afrouxamento dos critérios de seleção das famílias a serem beneficiadas pelo Programa provocou a entrada de setores da população que desenvolviam formas de ocupação relativamente distantes da dinâmica do trabalho agrícola, prejudicando sua inserção no assentamento. De um lado, porque os assentamentos de crédito fundiário não foram idealizados para atender às necessidades desses segmentos sociais, que buscam construir projetos de vida onde a terra como meio de produção não se constitui num elemento central. De outro, porque essas novas demandas trazidas por esses atores não são percebidas pelos profissionais imbuídos da concepção tradicional de assistência técnica, vista pelo viés eminentemente agrônomo de sua formação e atuação. Nesse sentido, independentemente das alterações geradas a partir das formas como o Programa passou a ser implementado nos municípios e estados, as limitações profissionais desses técnicos dificultam a emergência de uma compreensão das implicações dessa diversidade de trajetórias de vida e trabalho para a definição da estratégia de implantação dos assentamentos e das atividades que irão lhes dar sustentação. Ou seja, talvez seja necessário reconhecer que, nos contextos dos assentamentos em que houver a presença de famílias com uma maior pluralidade de vivências e expectativas diferenciadas em relação a seu futuro, os serviços de orientação técnica precisarão considerar essa diversidade de interesses e criar possibilidades para também gerar outras formas de ocupação e renda rural não-agrícola, para além das atividades de bases agropecuárias.

Todavia, essa é apenas uma dimensão importante das limitações apresentadas pelos serviços de assistência técnica nas áreas de assentamento de crédito fundiário. Outra restrição, verificada inclusive com maior insistência nas entrevistas realizadas com as famílias e direções das associações, gira em torno dos métodos de trabalho utilizados para a elaboração do projeto a ser adotado pelas famílias assentadas. Essas críticas revelam a importância do papel assumido pelos serviços de assistência técnica na elaboração do SIC e, mais particularmente, do Pronaf A para se alavancar e potencializar as iniciativas desenvolvidas no assentamento. Muitos dos técnicos contratados pelas associações são acusados por sua postura autoritária, que impede o diálogo e a participação dos beneficiários na definição das atividades a serem desenvolvidas a partir da aplicação dos recursos financeiros recebidos pelo SIC e pelo Pronaf A.

As principais críticas apontam para o desajuste do projeto indicado pelo técnico em relação às experiências de trabalho das famílias assentadas. A inadequação das atividades do projeto às características físico-ambientais apresentadas pelo imóvel configura-se numa crítica mais esporádica. Nesses casos dizem mais respeito à escolha imprópria da área para a implantação de uma determinada atividade ou à não identificação de um tipo de vegetação que provoca doenças e mortes entre os animais. Porém, as críticas mais contundentes enfatizaram a inconformidade do projeto à experiência agrícola e às aspirações levantadas pelas famílias. Isso significa, por

¹⁷ Cabe destacar que esse processo de diferenciação interna nos assentamentos não é observado em todas as áreas do Programa. Aquelas associações que reúnem agricultores que convivem na mesma comunidade e que possuem laços comuns de identidade tendem a apresentar maior homogeneidade e coesão social, contribuindo para o planejamento e execução das ações futuras.

exemplo, que o desejo dos agricultores era a criação de gado bovino, mas o técnico apresentou um projeto centrado na ovinocultura. Ou ainda de assentados que queriam plantar uma cultura e a orientação técnica dada foi para a implementação de outra atividade agrícola. Além disso, há técnicos que exigem dos assentados a compra de mudas ou animais em determinados fornecedores e, mais tarde, as mudas apresentaram baixos índices de germinação e os animais, dificuldades de adaptação ao ambiente.

A trágica consequência dessas orientações inadequadas se traduz no elevado risco para os assentados em relação ao insucesso da atividade produtiva indicada pelo técnico. Afinal de contas, nos casos em que os resultados econômicos das atividades definidas pelos técnicos para os projetos de financiamento do Pronaf A, deve-se registrar que são os assentados que arcam com as responsabilidades diretas pelo pagamento das parcelas desse crédito. Essa situação é ainda mais grave, pois os contratos assinados pelas famílias em todos os assentamentos que tiveram condições de acessar esses recursos para investimento foram feitos com base no teto máximo dos valores permitidos por essa linha do Programa.

Num contexto em que as famílias estão buscando reconstruir os caminhos de sua vida para se inserir na sociedade, com grandes dificuldades para criar as bases para desenvolver suas atividades agropecuárias de subsistência e muitas vezes ainda sem perspectivas de se relacionar de forma mais sólida com os mercados locais, os técnicos acabam influenciando os agricultores para assumir valores de financiamento que podem comprometer, futuramente, suas economias e condições de vida. Ao elaborarem esses projetos de financiamento, os profissionais que não demonstram um comprometimento ético e político com os grupos assentados parecem ignorar a capacidade de endividamento do grupo e a possibilidade de ocorrência de incertezas que interferem nas atividades econômicas realizadas no meio rural, tais como as intempéries climáticas (seca, chuva, etc.), o ataque de pragas e insetos, a inadequação da área à atividade proposta.

Entretanto, apesar dos serviços de assistência técnica apresentar esses problemas¹⁸, é preciso destacar também que foram observados vários casos em que os trabalhos de orientação demonstraram um grande comprometimento com os grupos assentados e, de acordo com as avaliações feitas pelas famílias, suas assessorias têm contribuído para o bom desenvolvimento das atividades produtivas e para o aprimoramento da gestão da associação. Curiosamente, observa-se uma forte correlação entre essas situações em que se constata, na opinião dos assentados, um desempenho favorável dos serviços de assistência técnica e uma forte intervenção organizativa do movimento sindical ou de outras entidades sociais (tais como a Pastoral Rural) em apoio aos grupos de famílias assentadas.

Uma avaliação geral dos serviços de assessoria técnica apontaria que esses trabalhos nos assentamentos do crédito fundiário são marcados por sua inadequação frente à diversidade dos atores presentes nesses espaços de reconstrução da vida social, descontinuidade entre as etapas de execução das atividades do SIC e do Pronaf A, falta de assiduidade das visitas às famílias assentadas, falta de comprometimento ético e político dos profissionais com o futuro do assentamento e a melhoria das condições de vida das famílias, atuação focada na elaboração de projetos de financiamento que reverterão em benefícios financeiros pessoais. Todas essas lacunas relacionadas ao fornecimento de serviços de assistência técnica contribuem diretamente para

¹⁸ Acredita-se que grande parte dos problemas acima registrados pode ser solucionada, desde que sejam adotadas medidas que visem corrigir tais situações. Dentre elas, pode-se citar uma seleção mais rigorosa no credenciamento das entidades e empresas de prestação de serviços de assistência técnica e um processo de monitoramento e avaliação dos resultados dos trabalhos de orientação técnica, com base na implementação de mecanismos e instrumentos de controle dessas atividades. Nessa linha de aprimoramento desse processo, uma das associações pesquisadas sugeriu que fosse limitado o número máximo de famílias a serem atendidas por técnico e que a entidade ou empresa credenciada tivesse um escritório na sede do município ou num outro município vizinho, desde que não ultrapassasse um determinado raio de distância.

o insucesso dos assentamentos e a precariedade das condições de vida das famílias assentadas.

3.5.3 Acesso ao crédito produtivo e a outras fontes de financiamento

Como se apontou anteriormente, uma parte do SIC é destinada para iniciar a implementação das atividades agrícolas e pecuárias programadas para dar sustentação econômica às famílias assentadas. Porém, o acesso à principal fonte de recursos financeiros para a estruturação dessas atividades – o Pronaf A – depende do término das ações previstas para o SIC. Isso significa que, se houver algum problema na operacionalização do SIC¹⁹, as famílias ficam impedidas de ter condições de fazer os empréstimos para estruturar o processo de produção. Dirigentes sindicais e representantes das associações sugerem, inclusive, que seja providenciado o acesso ao Pronaf A logo após a instalação das famílias na área, de modo que se possa dar um impulso de maior qualidade a esse processo. Um representante do Banco do Nordeste também compartilha dessa visão, afirmando que o Pronaf A poderá ser mais bem aproveitado e investido se sua liberação ocorrer mais próxima ao SIC, evitando, inclusive, a deterioração das benfeitorias previstas no projeto e já construídas, antes de seu uso na plenitude. O projeto do Pronaf A, se elaborado com qualidade, responsabilidade e participação das famílias beneficiadas na definição de suas linhas orientadoras, cumpre um importante papel na realização de investimentos que venham garantir uma produção agropecuária necessária ao autoconsumo e à geração de renda familiar. Porém, como se alertou no item anterior, é preciso que esses projetos sejam elaborados considerando a capacidade de pagamento dos assentados e as reais condições de exploração econômica do assentamento. Além disso, os projetos são concebidos tendo com base o teto máximo de financiamento permitido por essa linha de financiamento.

Para a maioria das famílias assentadas, em particular para aqueles assentamentos pouco estruturados internamente, que apresentam dificuldades de organização associativista e fragilidades no atendimento de suas demandas de assistência técnica, um projeto com essas características representa um endividamento bancário que receiam não ter condições de honrar, devido a problemas alheios à sua vontade. Faz-se necessário aqui ressaltar que, em função do perfil sócio-econômico das famílias beneficiadas pelo PNCF, só uma minoria delas tinha a prática de fazer projetos para o Pronaf, principalmente para a linha do microcrédito rural, voltado para empréstimos de valores inferiores a R\$ 2.000,00 por operação, na safra 2009/10.

Esse distanciamento das famílias em relação à prática de tomada de crédito, por si só, deveria se constituir num elemento de precaução no processo de elaboração do projeto para o Pronaf A. No entanto, ter uma postura prudente com relação à tomada de crédito não significa que se considere desnecessário esse instrumento para impulsionar as atividades geradoras de renda do assentamento.

Deve-se levar em consideração, ainda, os casos em que a contratação do Pronaf A ocorre mais pela influência (e até pressão, em alguns casos) dos serviços de assistência técnica do que propriamente como resultado de um projeto bem planejado e identificado com as demandas definidas coletivamente pelas famílias assentadas. Isto ocorre porque cada nova contratação garante aos prestadores de assistência técnica um incremento nos seus rendimentos.

Considerando todos esses elementos, é possível afirmar que o Pronaf A pode se apresentar como uma ferramenta fundamental para alavancar o desenvolvimento de um assentamento, quando fruto de um planejamento técnico e gerencial eficiente e se os atores envolvidos – em especial a associação – possuem um bom nível de organização interna. No entanto, em situações contrárias, essa linha de financiamento não apenas pouco ajuda como, inclusive, tende a se constituir em mais um grave fator limitante, pelo grau de endividamento.

¹⁹ Nos dois assentamentos em que se verificou essa situação, existe um problema de legitimidade e representatividade da direção da associação, que não é reconhecida pela maioria das famílias assentadas. Esse impasse cria um obstáculo legal para a conclusão das obras previstas para o assentamento.

mento que pode gerar. Em outras palavras, assim como ocorre com o SIC, a simples constatação do acesso ao Pronaf A não significa a garantia de desenvolvimento para o assentamento.

As críticas a respeito da forma de operacionalização do Pronaf A recaem sobre a demora no tempo de liberação dos recursos, como destacado acima, e a forma de repasse dos recursos do crédito. De acordo com as informações fornecidas a campo por dirigentes sindicais e lideranças de associações, as normas atuais dificultam a capacidade de barganha dos agricultores no ato de compra dos produtos (arames, mudas, animais, adubos, equipamentos, etc.) junto aos diferentes fornecedores. Alegando que só serão reembolsados pelo banco dias depois de efetuada a compra dos produtos, os comerciantes costumam cobrar um ágio, reduzindo, portanto, a quantidade de produtos a serem adquiridos pelos associados. Visando solucionar esse problema, sugerem que o repasse dos recursos do Pronaf A adote a mesma sistemática do SIC. Dessa forma, os agricultores teriam direito de receber esses recursos divididos em três parcelas: após o recebimento da primeira, só poderiam acessar a segunda parcela, mediante a apresentação e aprovação pela UTE das notas fiscais correspondentes aos produtos previstos no projeto. As duas outras parcelas seguiriam o mesmo procedimento. Conforme avaliação desses atores, essa mudança na forma de operacionalização do repasse dos recursos do Pronaf A proporcionaria uma maior capacidade de barganha aos agricultores. Pagando à vista poderiam obter vantagens na compra desses produtos e, inclusive, negociar a seu favor uma quantidade de produtos a serem comprados no mercado.

No entanto, deve-se ressaltar que o Pronaf A configura-se apenas em uma das fontes de financiamento possíveis para as famílias estruturarem seu projeto econômico e suas atividades produtivas. A pesquisa revelou que quanto maiores forem as possibilidades de acesso à diversidade de programas governamentais (federais, estaduais e municipais) e ou fundos públicos não-governamentais (ligados às agências de cooperação internacional, instituições religiosas, redes de ONGs, etc.) maiores são as oportunidades abertas pela associação para um bom desempenho das atividades internas do assentamento e a melhoria da qualidade de vida das famílias. Porém, ainda são incipientes essas iniciativas de protagonismo das associações para lutar por novas fontes de financiamento. De um modo geral, tais iniciativas permanecem limitadas ainda ao Pronaf A.

Os problemas derivados da má ou inadequada aplicação dos recursos do crédito para a produção têm provocado um aumento da inadimplência entre as famílias assentadas. Essa situação gera um profundo constrangimento aos agricultores beneficiados pelo crédito fundiário, pois percebem o significado dos riscos de uma dívida bancária e de suas consequências para a organização familiar e comunitária. Essa insegurança aumenta ainda mais quando procuram a gerência dos bancos para renegociar as dívidas e não se sentem atendidos com o devido respeito e consideração pelos gerentes dessas instituições públicas – situação, aliás, que parece ocorrer com frequência preocupante. Na verdade, essa atitude de algumas agências bancárias talvez revele questões de fundo, como uma possível falta de vontade política do banco de trabalhar com os projetos do Pronaf A e de atender com dignidade as famílias beneficiadas pelo PNCF.

O acesso ao Pronaf A e a outras fontes de financiamento representa, portanto, o momento mais consistente de afirmação de seu projeto produtivo. Contudo, um novo impasse se coloca para as famílias: como as áreas de assentamento ligadas ao Programa de Combate à Pobreza Rural não podem ser parceladas, ficando as terras em nome da respectiva associação, os assentados se sentem inseguros de fazer qualquer investimento individual na área em que trabalham, visto que não possuem a certeza de que elas permanecerão como sua propriedade após o parcelamento definitivo da área. Antes desse processo de demarcação e titulação, a divisão das terras para a produção individual é feita com base num acordo interno entre os assentados.

3.5.4 Formas de organização da produção e comercialização

Os recursos financeiros voltados para fomentar as atividades agropecuárias têm sido aplicados em áreas de produção coletiva e em áreas de produção individual. As áreas coletivas foram planejadas para viabilizar atividades destinadas à comercialização da produção, de modo a proporcionar às famílias os rendimentos neces-

sários para garantir os meios de sua sobrevivência e ainda pagar as parcelas da terra e do próprio contrato de crédito. Nessas áreas coletivas predominam culturas permanentes e criações de animais. Dentre as culturas, destacam-se o plantio de cajueiros para a extração da castanha de caju e do pedúnculo, de coqueiros, de frutas (melancia, abacaxi, melão, etc.) e de mandioca, além do extrativismo da palma do babaçu e de reflorestamento. No caso da pecuária, foram identificadas áreas de pastagens destinadas à caprinocultura, ovinocultura e bovinocultura de leite, além da avicultura e apicultura.

Na grande maioria dos assentamentos pesquisados, os resultados econômicos dessas atividades de caráter coletivo não alcançaram os objetivos esperados nos projetos. Diversas circunstâncias vêm contribuindo para gerar esse problema: baixo grau de germinação das mudas; falta de adaptação dos animais às características da região; falta de equipamentos para realizar as atividades; condições inadequadas dos solos, além das deficiências dos serviços de assistência técnica e a baixa capacidade de gestão do trabalho pela associação. A partir do momento em que os resultados monetários dessas atividades não compensam os esforços do trabalho investido na área e os custos com a aplicação de adubos, o efeito direto se traduz numa profunda desmotivação para o trabalho comunitário e na emergência de tensões entre as famílias, ou seja, entre aquelas que cumprem regularmente com suas tarefas nas áreas coletivas e aquelas que não se empenham com igual intensidade nesse trabalho.

Todavia, em assentamentos mais bem organizados, cujas famílias possuem uma origem comum, construíram uma identidade nesse processo de lutas, receberam orientações técnicas de qualidade e trabalham em áreas com menor grau de restrição agrícola, essas atividades de bases coletivas (instaladas a partir da entrada das famílias na área ou já existentes no imóvel) configuram-se em fontes de renda capazes de proporcionar o pagamento das parcelas da terra e de ainda sobrar recursos para cobrir outras despesas do assentamento e das famílias.

A produção obtida nessas áreas é comercializada basicamente para os atravessadores, atacadistas, varejistas, indústrias de beneficiamento e transformação e pecuaristas locais. A diferença entre os assentamentos situa-se na oportunidade que algumas associações viabilizaram para a construção de pequenas unidades de beneficiamento da produção, tais como a instalação de casas de farinha, casas de mel ou da produção artesanal de vassouras. Nessas áreas, essas unidades têm permitido a venda de produtos com um valor agregado ao mercado.

Essas atividades coletivas articulam-se de várias formas com a produção individual voltada basicamente para atender às necessidades de consumo doméstico. Dentre as principais atividades desenvolvidas nas áreas de trabalho familiar, pode-se destacar a produção de arroz, feijão, milho, mandioca, hortaliças, frutas e a criação de animais (aves, suínos, caprinos e ovinos). Porém, ainda se faz necessário um trabalho de capacitação que leve à construção de uma estratégia voltada para a diversificação agrícola como uma forma de superar o contexto de insegurança alimentar e nutricional ainda vivido por uma significativa parcela das famílias assentadas pelo crédito fundiário. Em consequência dos limites observados no processo de produção, uma parcela expressiva das famílias assentadas continua recebendo os recursos do Programa Bolsa Família e buscando trabalho temporário como diaristas nas fazendas, nas cidades vizinhas ou mesmo em grandes metrópoles (como São Paulo), visando obter os meios necessários para sua reprodução social.

Para superar esse desafio, a diversificação das atividades ligadas ao autoconsumo familiar dependerá de um conjunto de fatores interdependentes: qualificação e assiduidade dos serviços de assistência técnica, condições climáticas do assentamento, disponibilidade de mão-de-obra na família e de recursos monetários, capacidade de organização do trabalho, experiência nas tarefas agrícolas, motivação e auto-estima por parte dos beneficiados, etc.

Portanto, os sistemas de produção implantados nas áreas de assentamento ligadas ao PNCF combinam áreas de produção para o autoconsumo familiar e o mercado local. Mas é preciso reconhecer que, na grande maioria dos projetos analisados, predominam as atividades individuais voltadas para o consumo familiar e, mesmo

assim, apresentando resultados produtivos insuficientes para garantir condições dignas de alimentação para todos os membros da família. Essa situação é fruto das diversas dificuldades encontradas no processo produtivo (secas prolongadas, chuvas em excesso, falta de orientação técnica, ausência de máquinas e equipamentos adequados, falta de recursos para o incentivo da produção agrícola, projeto técnico elaborado de modo incompatível com as condições ambientais da área e ou da trajetória de vida e trabalho das famílias assentadas, ausência de unidades de beneficiamento e transformação da produção e fragilidades na inserção no mercado local²⁰).

Fatores diversos podem facilitar ou dificultar a inserção no mercado, conforme o caso específico. No entanto, em nível geral, pode-se identificar como centrais dois fatores: a) o envolvimento do poder público municipal, seja pela busca e abertura de soluções em nível local ou ainda na interlocução e aplicação de programas federais, como o PAA, dando prioridade aos assentamentos; b) a qualidade dos serviços de assistência técnica, prestando consultoria e capacitação técnica, e inclusive de caráter gerencial, fielmente comprometida com os objetivos do PNCF. As famílias assentadas por maior nível de organização que possam ter, na grande maioria dos casos, não possuem experiência na busca adequada de canais de comercialização, nem na gestão deste processo. Não havendo uma assessoria técnica competente para direcionar suas práticas produtivas e comerciais, e sem o apoio das estruturas públicas locais, a tendência é a venda de produtos com baixo valor agregado aos intermediários.

Considere-se, ainda, que a inserção no mercado, mesmo quando viabiliza o pagamento das parcelas dos contratos de financiamento adquiridos, nem sempre significa melhor qualidade de vida. A produção para o auto-consumo também se revela como necessária junto à produção para o mercado, possibilitando uma menor quantidade de despesas e uma maior quantidade de renda.

Cabe reafirmar que a economia de mercado é promotora de diferenciações sociais. Isso porque os distintos produtores, além de produzir alimentos para o auto-sustento, produzem também para trocar, seja para satisfazer as diversas necessidades vitais e sociais, seja para terem dinheiro suficiente para pagar as parcelas do financiamento do Programa.

Em função das diferentes condições de solo e clima, das tecnologias empregadas, das condições físicas e intelectuais dos trabalhadores, dentre outros fatores, a produtividade do trabalho e, em consequência, o valor daquilo que é produzido, será diferente. No entanto, no mercado estes produtores vendem seus produtos por um valor médio social, resultando em ganhos para alguns, principalmente aos grandes produtores, que na maioria das vezes não é o caso dos beneficiários do Programa, e perdas para outros. Além deste fator, há variações na oferta e na procura, que promovem variações constantes nos preços dos produtos no mercado, permitindo que alguns comercializem a um preço acima do valor e obrigando outros a comercializar por um preço abaixo do valor, e gerando resultados distintos entre os diversos produtores.

Em função de se tratar de beneficiários que acessaram o Programa há pouco tempo e que apenas estão estruturando suas atividades produtivas, é provável que o mercado, por ainda estarem pouco integrados, não seja o principal fator de diferenciação entre as associações e as famílias assentadas. No entanto, ao longo do tempo, tende a se constituir no fator principal de diferenciação, promovendo distintos graus de desenvolvimento econômico e social, mesmo que os agricultores do Nordeste brasileiro, região onde estão localizados os projetos dos beneficiários do Programa aqui analisados, sejam menos integrados do que os agricultores de outras regiões. Isso ocorre porque a economia se constitui e deve ser analisada como um todo, em que a alocação dos

²⁰ Em função das limitações acima apresentadas, praticamente inexistem experiências de comercialização voltadas para atender às demandas do mercado institucional, por meio do PAA ou do PNAE. No entanto, alguns assentamentos estão se estruturando para acessar esses mercados.

fatores produtivos e das políticas públicas, dentre outros elementos, contribuem para viabilizar ou inviabilizar produtores, produtos e regiões produtoras.

Por fim, cabe ressaltar que existe uma grande lacuna no que diz respeito à organização produtiva da juventude e das mulheres agricultoras nos assentamentos pesquisados. As iniciativas voltadas para estimular a organização das agricultoras assentadas são muito isoladas e restritas. Apenas em dois assentamentos pesquisados foram identificados grupos de mulheres produtoras de artesanato – um pequeno grupo informal no assentamento Barroco, no município de Ribeira do Amparo (BA), produz bonecas de crochê e uma associação formal que envolve parte das mulheres do assentamento Caldeira Bom Sucesso, no Crato (CE), que produz bolsas a partir da palha do milho. No caso da juventude, nenhuma experiência foi identificada, revelando a falta de oportunidades de ocupação nessas áreas e motivando-as ainda mais para ingressar no mercado de trabalho urbano.

3.5.5 Avaliação dos fatores relativos à infraestrutura econômica como condicionantes do desenvolvimento dos assentamentos

Os três aspectos gerais acima analisados interagem e se complementam dinamicamente entre si e configuram-se em condições primordiais para o êxito das ações desenvolvidas nos projetos de assentamento do PNCF. À exceção da interferência dos fatores climáticos nos resultados econômicos das atividades agropecuárias, todos esses elementos envolvem e dependem de decisões político-institucionais, são frutos da vontade coletiva dos diversos sujeitos sociais que integram o cenário dentro do qual se desenrola essa trama social.

Os efeitos desse processo, dessa forma, dependem fortemente da atuação dos órgãos governamentais, no sentido de mobilizar suas capacidades institucionais para atender às demandas existentes nas áreas de assentamento criadas pelo Programa. Entretanto, é preciso reconhecer que o protagonismo social e político das organizações rurais (sindicatos, pastorais, movimentos sociais, organizações não-governamentais, redes sociais de cooperação e associações dos assentamentos), ao buscar articular suas formas de pressão e mobilização coletiva, exerce uma força fundamental não só para tornar o Estado um agente propulsor desse processo, mas também para construir relações com outros setores da sociedade local que podem contribuir para a resolução dos problemas enfrentados nas áreas de assentamento do crédito fundiário.

A escolha da área onde vai ser instalado o projeto de assentamento já delimita, em linhas gerais, as possibilidades técnicas de sua exploração econômica pelas famílias que nela serão assentadas, na medida em que estabelece um conjunto de alternativas produtivas possíveis de serem desenvolvidas, do ponto de vista da produção vegetal, pecuária, pesqueira, extrativista e florestal. Assim, um projeto de assentamento situado numa região que apresenta restrições físico-ambientais para a realização de atividades agrícolas precisa contemplar alternativas de organização do processo produtivo, tais como a implementação de atividades rurais não-agrícolas que assegurem ao grupo de famílias assentadas a geração de renda necessária para atender suas necessidades sociais.

Para promover a devida adequação entre a área definida para a compra e o perfil sócio-econômico das famílias selecionadas para entrar na área do assentamento, tem sido determinante o papel desempenhado pelos serviços de assistência técnica e pelo financiamento da produção na conformação de um projeto de viabilidade que assegure ao grupo beneficiado condições dignas de vida e trabalho. Esses dois fatores – crédito e assistência técnica – caminham necessariamente de forma entrelaçada e são vitais para a criação das oportunidades básicas para a estruturação econômica das famílias assentadas e do assentamento, como um todo.

O projeto para a viabilização social, econômica e ambiental do assentamento tem como principal suporte financeiro os créditos liberados pelo Pronaf A. Na verdade, na maioria dos casos, essa linha de crédito foi a única fonte de recursos para a produção acessada pelas famílias assentadas, havendo, inclusive, assentamentos que ainda não puderam contar com esse apoio para impulsionar suas atividades produtivas in-

ternas. A postura autoritária dos técnicos que definem as linhas de ação a serem adotadas pelas famílias e a exclusão das famílias desse processo de elaboração têm provocado sucessivos equívocos nos desdobramentos das atividades desenvolvidas na área adquirida pela associação. Além disso, o planejamento de atividades que não correspondem à experiência agrícola do grupo ou mesmo das potencialidades físicas da área, os erros no orçamento dos materiais necessários para a construção das unidades de beneficiamento que levam à não conclusão de suas obras e, conseqüentemente, ao seu funcionamento precário, o atraso na liberação dos recursos do financiamento para incentivar a produção, a falta ou a inadequação da orientação técnica diante dos problemas surgidos nas áreas coletivas e individuais, a rotatividade dos assessores técnicos, dentre outros aspectos acima relacionados, contribuem decisivamente para a inviabilização do assentamento. Todos esses elementos que independem da vontade coletiva dos assentados interagem e fazem com que os ônus desse processo recaiam exclusivamente sobre as famílias assentadas nesses locais.

3.6 Processo de Organização Associativa e de Articulação Institucional na Fase de Implantação do Assentamento

Como já mencionado em outros itens, é preciso reconhecer que, de uma maneira geral, as associações foram criadas por exigência normativa do PNCF, sendo formadas para cumprir uma formalidade diante dos procedimentos administrativos adotados pelo referido Programa. Para o Estado, a organização dos grupos interessados na obtenção do crédito fundiário na forma de associações significa uma modalidade jurídica com a qual pode estabelecer relações formais com os beneficiários dessa ação pública. Porém, a maior parte das famílias assentadas não possuía a tradição de se organizar coletivamente e, portanto, não dispunha de uma experiência acumulada pela cultura associativista. É no bojo do processo de escolha da área e de tramitação da proposta de financiamento e, posteriormente, durante a instalação do assentamento que essas famílias irão sedimentar as primeiras iniciativas de organização, tomadas de decisão, negociação e formação de suas lideranças legítimas e representativas.

Nesse sentido, as associações criadas nesse processo assumirão diferentes conformações sociais, podendo ser agrupadas em duas situações típicas, cada qual apresentando capacidades diferenciadas de aglutinação e mobilização de seus membros²¹: umas, por serem formadas por um grupo social mais homogêneo, com trajetórias sócio-econômicas e projetos de vida similares, que já estabelecia entre si laços de parentesco, vizinhança ou reciprocidade, que possuem experiências organizacionais comuns, que foi assessorado por dirigentes sindicais e ou por técnicos da rede de apoio local ao PNCF comprometidos com a organização das famílias, que participaram nessa fase inicial de cursos de capacitação e de discussões, tendem a apresentar dinâmicas mais sólidas de organização interna, com regras bem definidas em relação à forma de tomada de decisões e à distribuição das tarefas e responsabilidades entre os associados. Estas associações forjam-se e atuam como sujeitos durante o processo de implementação da proposta. Por sua vez, as associações que foram incentivadas pelo ex-proprietário do imóvel e que depois passaram por processos de desistência e substituição de famílias ou aquelas formadas por grupos heterogêneos em termos de ocupação social anterior ao assentamento e que não tiveram o acompanhamento político e técnico necessário para impulsionar a sua estruturação interna têm tido dificuldades para se constituir num instrumento de representação legítima dos interesses dos assentados. Nesses casos específicos, a legitimidade de seus representantes parece estar constantemente sendo colocada em xeque, tendo em vista os problemas verificados para se garantir a organização e mobilização, a capacidade de convívio

²¹ É preciso esclarecer que entre essas duas situações extremas aqui apresentadas, de forma aparentemente dicotômica e excludente, existe uma série de interfaces e mediações em que se cruzam os traços de ambas as modalidades organizativas, pois não são encontradas de forma “pura”.

social interno das famílias e também de articulação externa. Assim, como os membros destas associações não encontram atendimento ou, pelo menos, expectativa de atendimento de suas necessidades, tendem a afastar-se delas paulatinamente. Em muitos casos, se este processo de afastamento não é revertido por meio de um processo de aconselhamento social e técnico, as famílias assentadas passam a estar sob a tutela do presidente da associação e ou de outros atores sociais externos, que na maioria das vezes não representam de forma fiel seus anseios e necessidades.

As observações coletadas a campo evidenciam que prevalece no conjunto dos associados dos assentamentos uma concepção que reconhece o personagem que ocupa o cargo de presidente da associação como o ator responsável pelo encaminhamento das demandas e pela solução dos problemas. A presença dominante dessa visão demonstra a necessidade de se ampliar os processos de capacitação desses grupos, antes e depois de entrarem na área do assentamento, fortalecendo um trabalho voltado para a democratização das decisões, a gestão dos conflitos e problemas internos e a representação de seus interesses perante as instituições governamentais e as demais organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, as associações possuem dois espaços diretos de intervenção social: de um lado, o espaço interno do assentamento, buscando organizar as famílias para viver e trabalhar de forma cooperada e com respeito mútuo e, de outro, o contexto local e territorial em que se encontra inserido esse grupo de famílias.

Em relação ao espaço interno de atuação, os desafios institucionais da gestão das associações podem ser percebidos em cinco dimensões básicas: (i) a gestão econômica compreende as tarefas ligadas à organização do trabalho nas áreas coletivas, ao uso e controle dos bens, máquinas e equipamentos produtivos coletivos, à elaboração de novos projetos para a captação dos recursos financeiros necessários para a consolidação das atividades econômicas das famílias, à busca de novos mercados para a produção, à realização de cursos de capacitação, o monitoramento do trabalho dos técnicos que assessoram as atividades agropecuárias desenvolvidas na área do assentamento, etc.; (ii) a gestão social abarca a discussão das ações que contribuem para a consolidação da identidade, união e coesão social do grupo, o estabelecimento de regras de convívio social, a substituição das famílias que desistiram do assentamento, a organização de atividades sócio-culturais e de lazer, a manutenção dos equipamentos sociais ligados ao fornecimento de água e energia elétrica, e ao saneamento básico, etc.; (iii) a gestão ambiental envolve fundamentalmente os cuidados com a conservação das áreas ambientalmente protegidas (Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente), os processos de controle da qualidade da água e da destinação do lixo, os cuidados com a destinação das embalagens de agrotóxico, etc.; (iv) a gestão dos serviços públicos essenciais, tais como o monitoramento das atividades educacionais desenvolvidas no assentamento ou fora dele, as condições de acesso aos serviços de saúde e transporte coletivo, a manutenção das estradas de acesso ao assentamento; e (v) a gestão interna da associação propriamente dita abrange a realização periódica de reuniões e assembléias, a prestação de contas de forma transparente, a definição de responsabilidades para as diferentes atividades internas, as alterações de estatuto e regimento, o pagamento das parcelas da terra, a fixação do valor das contribuições dos associados, a representação dos interesses da associação nos diferentes espaços institucionais, etc.

As associações mais bem estruturadas buscam interferir de forma positiva em várias dessas dimensões do processo de gestão social interna. De um modo geral, essas associações tendem a incentivar, mesmo que seja de forma discreta, a conduta democrática de seus membros, qualificando o acesso à informação e repassando informações fundamentais para a gestão organizacional, assim como para sua articulação junto aos atores externos. Algumas associações relataram a organização de assembléias e ou reuniões seguidas de almoços ou celebrações, possibilitando tanto a abordagem de temas de interesse comum, como o fortalecendo os laços de união e convivência das famílias.

A capacidade de exercer de forma democrática o maior número dessas funções qualifica a direção da asso-

ciação, conferindo legitimidade e representatividade às suas lideranças. Ao contrário, aquelas direções que encontram dificuldades para intervir nessas diferentes dimensões do processo evidenciam fragilidades organizativas que precisam ser enfrentadas. Mas há ainda casos em que as direções ou somente a presidência das associações²² são questionadas em função da falta de legitimidade para ocupar tais cargos, criando impasses e indefinições que impedem a resolução dos problemas e, em última instância, acabam prejudicando as famílias que residem e trabalham nos assentamentos.

No caso das associações com dificuldades no processo de gestão interna, a falta de aconselhamento social e técnico-gerencial junto aos agricultores, por parte da UTE e da rede de apoio local, tem se constituído em um dos principais estrangulamentos para a viabilidade dos assentamentos. No entanto, durante a visita aos assentamentos cujas associações apresentam tais dificuldades, observou-se a inexistência de efetivo assessoramento social e técnico-gerencial por parte dos técnicos que prestam assistência técnica, assim como dos técnicos das UTEs. Em alguns casos em que estas dificuldades conduziram à falta de controle social e institucional no uso dos recursos oriundos do PNCF, verificou-se apenas uma intervenção pontual da UTE.

Assim, da mesma forma que na fase prévia de tramitação da proposta, na fase de implantação do assentamento não existe uma compreensão generalizada acerca da importância do investimento nos processos organizacionais como elemento chave na viabilidade do assentamento e, além disso, não são adotadas metodologias adequadas que permitam a superação ou diminuição destas dificuldades. Portanto, é preciso implementar ações que busquem fazer com que agricultores, com características e trajetórias sociais heterogêneas e pouca experiência sócio-organizacional aprendam a tomar decisões a partir de discussões em grupo, sobretudo com troca de experiências e informações, a diagnosticar seus problemas, a definir objetivos e planejar as ações, a implementar e acompanhar as decisões tomadas, dentre outras habilidades. Assim, torna-se necessária a facilitação de processos que façam com que todos os produtores tenham participação ativa em todas as etapas, até a associação estar apta para a gestão do assentamento e a articulação com os atores externos visando suporte.

Sem dúvida nenhuma, este processo exigirá um quadro de funcionários mais bem capacitado e organizado, com uma visão além da “produtivista”. Ressalta-se a necessidade e importância, em vários estados, da ampliação do número de funcionários atuantes no Programa, pois várias unidades técnicas revelaram dificuldades para atender seu contingente de beneficiários devido à insuficiência de servidores.

Ainda no plano do espaço interno do assentamento, cabe ainda destacar o surgimento de uma experiência pioneira de organização no campo da sócio-economia solidária: a criação de um fundo rotativo ou, como denominado pelos dirigentes da associação do projeto de assentamento Sempre Vida, no município de Conde (BA), um “banco popular”. Essa iniciativa tinha seis meses de existência e tinha por objetivo permitir o acesso ao microcrédito (valores inferiores a R\$ 300,00) às famílias do assentamento. Desde o início dessa experiência, o fundo dobrou o seu capital, passando de R\$ 3.000,00 para R\$ 6.000,00. Os desafios identificados pelas lideranças apontam para a necessidade de se ampliar o valor do financiamento e de mudar a forma de gestão desse fundo, criando uma direção própria, autônoma em relação à direção da associação. Com base no êxito, até o momento, desse empreendimento solidário, o grupo está planejando constituir uma espécie de “mercado po-

²² É Nesses dois casos identificados, os dirigentes não moram no assentamento e, em um deles, segundo informações obtidas a campo, não atenderiam aos critérios de elegibilidade do Programa. Nesses casos, em função da falta de protagonismo do grupo diante de seus representantes legais, porém ilegítimos, deveria ser analisada a possibilidade de algum tipo de intervenção jurídica nessas entidades pelas UTEs, por intermédio, por exemplo, do Ministério Público ou de outra instituição que possa restabelecer os direitos àqueles que estão sendo usurpados violentamente em função, basicamente, da inércia em relação ao encaminhamento dos problemas vivenciados apenas pelas famílias que moram nas casas construídas nesses assentamentos.

pular”, em que comprariam os produtos de primeira necessidade no atacado e venderiam a preços de mercado no próprio assentamento, sendo os “lucros” obtidos com a venda desses produtos revertida internamente para a melhoria do assentamento e de suas famílias.

Além dessa diversidade de atribuições internas, as associações mais bem organizadas e ativas, do ponto de vista de sua capacidade de articulação institucional, nos espaços locais e territoriais, têm contribuído de diferentes formas para a ampliação da integração desses assentamentos no contexto em que se inserem socialmente. Uma alternativa importante de articulação entre os projetos de assentamento vem sendo desenvolvida em alguns territórios: são as centrais de associações de assentamentos, reunindo representantes de projetos ligados ao crédito fundiário e à Reforma Agrária. Trata-se de espaços de intercâmbio de experiências e de discussão de soluções conjuntas dos problemas. Em outro exemplo, com base na mediação proporcionada pela Pastoral Rural, a associação de um dos assentamentos assumiu uma representação no âmbito de um colegiado territorial. Ainda que sua capacidade de barganha e seu poder de influência nas decisões sejam reduzidos, em comparação aos grandes atores sociais desse espaço de articulação política, sua presença abre oportunidades e permite o acesso a um conjunto de informações importantes que podem colaborar com os rumos dos assentamentos. Devido à visibilidade alcançada por essa associação, sua direção está negociando um projeto de financiamento a fundo perdido com o governo estadual. Um terceiro exemplo positivo vem da articulação promovida por uma associação com a Embrapa, visando à produção de sementes de milho e feijão. Por último, deve-se ressaltar também a iniciativa de negociação que vem sendo realizada por uma associação para a produção de energia eólica na área do assentamento. Apesar desses avanços obtidos junto às esferas dos governos federal e estaduais, verifica-se ainda uma enorme lacuna em relação ao envolvimento dos órgãos governamentais municipais, para a realização de parcerias com essas associações, à exceção das obrigações constitucionais na área da educação.

Assim, pode-se concluir que o processo de organização associativa e comunitária e a capacidade de articulação do grupo de famílias assentadas com os demais atores sociais que intervêm nos espaços locais e territoriais, desempenham um papel estratégico na viabilização (ou não) dos assentamentos criados pelo crédito fundiário. Portanto, revela-se a importância e a necessidade de se ampliar os processos de capacitação sócio-organizacional e de gestão das famílias e associações, possibilitando democratização das decisões, a gestão da produção e dos conflitos e problemas internos e a representação de seus interesses perante as instituições governamentais e as demais organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as associações configuram-se em atores-chaves para o sucesso do processo de implantação e viabilidade dos assentamentos criados pelo PNCF, assumindo uma relevância central na construção da coesão interna que favorece a dinamização econômica e a gestão sustentável do assentamento. Esse lugar deriva, fundamentalmente, do papel desempenhado em relação ao processo organizativo das famílias assentadas e ao processo de articulação institucional com outros atores sociais, em particular com o poder público local e as demais formas de organização social existentes na região.

Por fim, percebe-se que quanto maior o protagonismo político dessas associações e das famílias nelas organizadas e quanto maior seu grau de articulação com outras formas de representação dos interesses ligados à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, maiores as oportunidades disponibilizadas para que essas famílias obtenham sucesso em seus empreendimentos.

3.7 Síntese da Análise do Estudo 1 e Recomendações ao PNCF

Esse capítulo foi orientado pelo objetivo de se analisar os principais fatores que interferem no desenvolvimento dos projetos de assentamento criados com base nas ações do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Para realizar tal análise, foram pesquisados vinte assentamentos, localizados nos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia. Esses projetos, já definidos no próprio edital lançado pelo IICA, desenvolveram

diferentes dinâmicas sociais e econômicas e, portanto, apresentam situações bem diversificadas em relação à qualidade de vida das famílias beneficiárias, à sua inserção nos processos de desenvolvimento local, aos impactos econômicos gerados no seu interior, à trajetória de organização interna do grupo, ao cumprimento pelo Estado dos compromissos assumidos perante os beneficiários, dentre outros importantes aspectos ligados à viabilização dessas áreas de assentamento.

De um modo geral, pode-se afirmar que existe uma profunda conjugação de fatores que incidem diretamente nessas áreas, provocando diversos tipos de resultados e impactos sociais, econômicos, ambientais e político-organizativos do PNCF. Tais fatores abarcam múltiplas dimensões que interagem sinérgica e dinamicamente entre si, devendo ser entendidas na sua interrelação e interdependência. Isso significa afirmar que existe uma forte correlação entre os fatores ambientais, climáticos, sociais, organizativos, econômicos, tecnológicos, mercadológicos, logísticos e político-institucionais. Cada um desses fatores assume peso e importância relativa diferenciados, dependendo do contexto espacial e temporal pesquisado, ou seja, não ocorrem de forma homogênea e, portanto, desencadearão diversos tipos de efeito e reação sobre os demais fatores aqui considerados²³.

Além disso, em seu conjunto, o modo como se estabelecem os arranjos e combinações entre esses elementos será decisivo para a viabilização sócio-econômica e ambiental do assentamento ou para, num outro extremo, a ocorrência de problemas que levam à sua inviabilização. Cabe ainda ressaltar que nenhum desses fatores separadamente e também nenhum dos arranjos constituídos localmente devem ser considerados de forma estática²⁴, na medida em que podem evoluir e ser modificados no tempo pela intervenção humana. Várias configurações emergem, inclusive, no interior de um mesmo município, em função da multiplicidade de combinação dos fatores em jogo.

Nesse sentido, dependendo do contexto e do sentido e significado das ações nele desenvolvidas, esses fatores podem se constituir em elementos potencializadores ou limitantes das ações desenvolvidas pelo PNCF. Por isso, torna-se fundamental compreender o papel específico desempenhado por esses elementos, isoladamente e no seu conjunto, reconhecendo as potencialidades e fragilidades apresentadas em cada situação específica, de modo que se produza uma síntese analítica que identifique as principais características desses processos. A identificação e o reconhecimento dessas disposições devem ser entendidos como um instrumento fundamental para aperfeiçoar as ações do Programa, adequando-as aos seus diferentes contextos.

Analisando-se o conjunto das experiências investigadas nesse trabalho, percebe-se que os fatores limitantes ao pleno desenvolvimento dos assentamentos e de suas famílias são destacados com mais intensidade pela maioria das entrevistas realizadas, uma vez que os atores sociais pesquisados identificaram a pesquisa como uma oportunidade para apresentar suas demandas sociais e denunciar as falhas relacionadas à implementação do referido Programa. De um modo geral, as limitações político-institucionais do Estado brasileiro para tratar desse tema e também a própria fragilidade organizativa dos atores sociais diretamente interessados na implementação de uma política de crédito fundiário configuram-se em fatores motivadores e explicativos dessa tendência de se valorizar os aspectos restritivos do PNCF, em detrimento daqueles que exercem um efeito dinamizador das relações sociais e dos processos econômicos.

Assim, considerando-se essas premissas metodológicas acerca de como o conjunto dos fatores ambientais, climáticos, sociais, organizativos, econômicos, tecnológicos, mercadológicos, logísticos e político-institucionais

²³ Esses pressupostos conduziram permanentemente as discussões desse estudo, estando presentes já na definição das hipóteses que orientaram a pesquisa de campo.

²⁴ Numa perspectiva histórica, mesmo os fatores ambientais e climáticos não devem ser concebidos de forma imutável, visto que estão sujeitos também às alterações provocadas pelas dinâmicas globais da biosfera, articuladas às ações humanas.

se articulam e interagem nos projetos de assentamento do crédito fundiário, resta, finalmente, apresentar uma reflexão sobre os principais fatores inibidores e dinamizadores do desenvolvimento dessas áreas e das famílias que nelas residem, trabalham e vivem.

Diversas pesquisas foram desenvolvidas sobre os programas de crédito fundiário até então implantados no Brasil. A grande maioria destes trabalhos tratou da viabilidade deste tipo de programa e do sentido que ocupava frente às lutas sociais. Dentre os trabalhos desenvolvidos no âmbito das universidades brasileiras, a grande maioria apontou uma tendência de inviabilidade social e econômica dos beneficiários, mas principalmente do caráter concorrente com a reforma agrária tradicional, desenvolvida através de desapropriações, já que tendia a desmobilizar os movimentos sociais de luta pela terra.

Sendo assim, o presente trabalho procurou analisar os fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos da linha Combate à Pobreza Rural, do Programa Nacional de Crédito Fundiário, sem levar em consideração, neste momento, o mercado como um fator de diferenciação e que contribui para promover distintos graus de desenvolvimento. As atividades econômicas desenvolvidas nos assentamentos foram consideradas, mas principalmente a partir das possibilidades de inserção nos mercados locais, além, evidentemente, da produção para o auto-sustento. Também não se analisou o sentido político que o Programa possui diante das lutas sociais.

Na linha Combate à Pobreza Rural o acesso à infra-estrutura básica não é reembolsável e somente pode ser acessada através de associações, na quase totalidade constituídas para acessar o Programa, que se responsabilizam por gerir estes recursos. Assim, ao condicionar o acesso à infra-estrutura básica à existência de uma associação, o Programa acaba por forjar o associativismo e a gestão coletiva de alguns recursos, uns apenas na fase de implantação dos assentamentos, mas outros que acompanharão ao longo do tempo.

Desta forma, a identidade e a coesão social, a capacidade organizacional e de gestão do grupo é algo fundamental aos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Embora a identidade possa ser criada ao longo do tempo, o histórico organizativo anterior das famílias, enquanto grupo ou movimento social, a origem social das famílias e a existência de projetos de vida similares contribuem para moldar ou não uma identidade e uma coesão identitária ao grupo.

A pesquisa a campo demonstrou que experiências e aspirações semelhantes das famílias beneficiárias contribuem para que as questões e problemas comuns aos assentados sejam mais bem identificados e compreendidos e se atenda melhor aos interesses da maioria. Assentamentos que possuem um histórico organizativo anterior, enquanto grupo ou na luta pela Reforma Agrária, tendem a ser mais desenvolvidos em detrimento daqueles que foram constituídos por agentes externos com interesses em mediar o processo de compra e venda de terras.

Os assentamentos constituídos com beneficiários agricultores com experiência na atividade agropecuária tendem a ser mais desenvolvidos em relação àqueles que não possuem esta condição (assalariados temporários, trabalhadores urbanos, profissionais liberais), por conhecerem melhor as atividades produtivas e por conhecerem e disporem de uma rede de relações sociais que os favorecem.

É importante destacar também que as famílias que se organizaram em associação para ter acesso ao PNCF, que já desenvolviam atividades produtivas na condição de arrendatários, rendeiros ou meeiros, que mantinham laços sociais entre si e que adquiriram uma área próxima à comunidade, em condições de solo e clima semelhantes, essas famílias beneficiárias tendem a ser mais bem desenvolvidas do que aquelas que se encontram em condições opostas.

No caso das associações com dificuldades no processo de gestão sócio-econômica, a falta de assessoria social e técnico-gerencial junto aos agricultores, por parte da UTE e da rede de apoio local, tem se constituído em um dos principais estrangulamentos para a viabilidade dos assentamentos. Durante a visita aos assentamentos

cujas associações apresentam estas dificuldades, observou-se a inexistência de efetivo assessoramento social e técnico-gerencial por parte dos técnicos que prestam assistência técnica, assim como dos técnicos das UTE.

Esta dificuldade pode ser resultado, dentre outros fatores, da falta de compreensão por parte da UTE e da rede de apoios, da importância do investimento nos processos organizacionais como elementos chaves na viabilidade do assentamento, assim como do desconhecimento de metodologias adequadas que permitam a superação, ou diminuição, destas dificuldades, tanto na fase prévia de tramitação da proposta, quanto na fase de implantação do assentamento.

Na pesquisa a campo constatou-se que o protagonismo social e político das organizações rurais (sindicatos, pastorais, movimentos sociais, organizações não-governamentais, redes sociais de cooperação e associações dos assentamentos), ao buscar articular suas formas de pressão e mobilização coletiva, exerce uma força fundamental para tornar o Estado um agente propulsor desse processo, assim como para construir relações com outros setores da sociedade local que podem contribuir para a resolução dos problemas enfrentados nas áreas de assentamento do crédito fundiário.

Durante a pesquisa a campo, constataram-se dificuldades por parte dos beneficiários em relação ao acesso e ou compreensão dos itens listados a seguir:

- » características para a elegibilidade do imóvel, preço de referência para negociação, assim como seu potencial produtivo;
- » informações sobre a reunião e características de documentos dos potenciais beneficiários;
- » identificação, apoio e negociação do preço do(s) imóvel(is) selecionados; condições de financiamento da terra, com a devida simulação do financiamento, contemplando juros e valor das parcelas;
- » os organismos responsáveis e as diferentes etapas da tramitação da proposta de financiamento;
- » noções básicas sobre associativismo, agregação de valor e comercialização;
- » informações sobre a gestão da associação, dos projetos e dos recursos do PCPR;
- » a apresentação de informações sobre a aplicação do Pronaf e os serviços de assistência técnica, no âmbito do PNCF.

Esta falta de informação dificulta a adequada compreensão e tramitação da proposta do PNCF, assim como a organização das famílias, inclusive para o cumprimento das suas obrigações financeiras decorrentes da compra da terra. Durante a procura do imóvel, a pesquisa demonstrou que quando a motivação inicial parte das famílias e ou, nessa procura seus interesses estão representados pelos sindicatos, e quando os trâmites acontecem da forma prevista pelo PNCF, a caminhada conduz a um processo mais favorável à escolha adequada do imóvel e à melhor negociação do seu valor. Durante as fases de negociação do imóvel, como da implantação do assentamento, o fator “controle social” se mostra como fator fundamental para o sucesso dos assentamentos, seja ele realizado pelas próprias famílias que acompanham o processo, seja ele realizado pelas organizações que representam e orientam as famílias agricultoras.

Verificou-se que muitos assentamentos possuem projetos produtivos inadequados às condições ambientais e sócio-culturais das famílias assentadas. Essas considerações demonstram que o desenho do “projeto produtivo” que emerge dessa avaliação inicial e embasa a Proposta de Financiamento encaminhada às UTEs apresenta inconsistências e lacunas, sendo prematuro utilizá-lo como base para a implementação de um conjunto de atividades produtivas.

Nessa etapa inicial, a proposta apresentada de forma “sumária” no “projeto produtivo pretendido”, na verdade, descreve as principais atividades comumente idealizadas isoladamente pelo técnico responsável pela vistoria da área, na medida em que, para sua elaboração, as famílias a serem beneficiadas, em geral, não são convidadas a participar de uma discussão sobre suas futuras “pretensões” para as atividades coletivas e individuais.

Na grande maioria dos assentamentos visitados, a proposta inicial tem se ocupado mais em reunir a documentação exigida do que em avaliar e planejar de forma adequada as possibilidades produtivas da área junto às

famílias. Nestas condições, o projeto de financiamento e o projeto produtivo tendem a ser meramente formais, quase que tão somente na perspectiva de viabilizar rapidamente o acesso à terra. Isso tem se revelado um fator limitador na implantação e sucesso do assentamento, evidenciando a importância dos cuidados para com a elaboração dessa proposta inicial, não no sentido de que ela venha a se tornar um instrumento engessador e impeditivo de outras possibilidades, mas exatamente pela sua capacidade de filtrar, já nesse primeiro momento, propostas inadequadas que inviabilizem o assentamento.

Em uma situação diferente desta, os beneficiários que participaram durante a elaboração da proposta e que, em geral, possuem maior clareza em relação aos projetos pretendidos, tendem a desenvolver propostas mais consistentes e viáveis. Nesses casos específicos, a assistência técnica tende a ocupar um papel de destaque no desenvolvimento do assentamento. Nos casos opostos a estes, a tendência dominante entre as famílias assentadas foi a de abandonar paulatinamente as atividades planejadas pelos técnicos, passando a se dedicar a atividades completamente diferentes daquelas sugeridas na Proposta de Financiamento.

Por outro lado, o envolvimento direto do grupo de associados nas instâncias de negociação e planejamento da proposta, dialogando com os demais atores e construindo um projeto coletivo bem debatido e adequado aos seus interesses, também é um fator que contribui no aprendizado, organização e coesão do grupo, assim como para a compreensão e amadurecimento da proposta e seu posterior controle social. Até nos grupos a princípio heterogêneos, quando há a busca pelo envolvimento coletivo, é possível atingir um grau satisfatório de coesão social ao longo do processo de implantação e consolidação do assentamento, contribuindo na superação das deficiências e limitações diversas com as quais se depara.

Pode-se dizer que as avaliações feitas nas vistorias técnicas dos imóveis, em geral, não levam em conta um levantamento detalhado do quadro natural do imóvel, com uma descrição pormenorizada dos solos e de sua aptidão agrícola – elementos de um diagnóstico que permitiriam apontar, de forma mais segura, quais as potencialidades físicas da área, compatibilizando-as com o perfil sócio-cultural das famílias beneficiárias e com as possibilidades e limites dos mercados locais.

De uma forma geral, as entidades que apóiam a constituição de assentamentos através do PNCF tendem a não acompanhar e assistir os processos organizativos do novo assentamento logo após o momento em que os beneficiários acessam a terra. Para aquelas famílias que possuem um histórico organizativo anterior, experiência nas atividades, eram agricultores arrendatários e não foram deslocadas de seus locais de origem, não resulta em grandes problemas, mas tende a ser problemática naqueles casos em que esta situação não ocorre. Nesta segunda condição, a assistência técnica deveria apoiar os processos organizativos. No entanto, de uma forma geral, a assistência técnica é pouco efetiva, principalmente quando se trata de empresas privadas ou ONG's que necessitam se viabilizar a partir da prestação de serviços ao Programa, porém estão distantes dos assentamentos, não possuem outras fontes de financiamento para assistir aos assentados, não estão adequadamente preparadas para adotar metodologias mais participativas de planejamento e gestão e apresentam alta rotatividade de profissionais. Isso não elimina a possibilidade de algumas empresas desenvolverem um trabalho mais efetivo, mas não é o que costuma ocorrer.

Quando se trata de empresas públicas de assistência técnica que assumem o Programa e ONG's mais orgânicas às populações atendidas e ou às temáticas relacionadas à questão agrária, o trabalho tende a ser mais efetivo, ou seja, mais comprometidas com os projetos atendidos.

O afrouxamento dos critérios de seleção das famílias a serem beneficiadas pelo Programa provocou a entrada de setores da população que desenvolviam formas de ocupação relativamente distantes da dinâmica do trabalho agrícola, prejudicando sua inserção no assentamento. De um lado, porque os assentamentos de crédito fundiário não foram idealizados para atender às necessidades desses segmentos sociais, que buscam construir projetos de vida onde a terra como meio de produção não se constitui num elemento central. De outro, porque essas novas demandas trazidas por esses atores não são percebidas pelos profissionais imbuídos da concep-

ção tradicional de assistência técnica, vista pelo viés eminentemente agrônomo de sua formação e atuação. Nesse sentido, independentemente das alterações geradas a partir das formas como o Programa passou a ser implementado nos municípios e estados, as limitações profissionais desses técnicos dificultam a emergência de uma compreensão das implicações dessa diversidade de trajetórias de vida e trabalho para a definição da estratégia de implantação dos assentamentos e das atividades que irão lhes dar sustentação.

Assim, a assistência técnica possui graves dificuldades para compreender o significado e as implicações sociais da multiplicidade de trajetórias de vida e trabalho das famílias beneficiárias do Programa (assalariado rural, "rururbano", agricultor familiar, posseiro, etc.). Fica fácil perceber os limites da capacitação dos técnicos de assistência técnica na construção de "um" projeto de viabilidade social, econômica e ambiental para aqueles assentamentos que apresentam essas diferenciações internas. Esse formato de assistência técnica, de base essencialmente produtivista, não consegue dialogar e interagir com os interesses daqueles segmentos que encontraram no assalariamento rural ou urbano as garantias de sua sobrevivência.

A postura autoritária dos técnicos que definem as linhas de ação a serem adotadas pelas famílias e a exclusão das famílias desse processo de elaboração têm provocado sucessivos equívocos nos desdobramentos das atividades desenvolvidas na área adquirida pela associação. Além disso, o planejamento de atividades que não correspondem à experiência agrícola do grupo ou mesmo das potencialidades físicas da área, os erros no orçamento dos materiais necessários para a construção das unidades de beneficiamento que levam à não conclusão de suas obras e, conseqüentemente, ao seu funcionamento precário, o atraso na liberação dos recursos do financiamento para incentivar a produção, a falta ou a inadequação da orientação técnica diante dos problemas surgidos nas áreas coletivas e individuais, a rotatividade dos assessores técnicos, dentre outros aspectos acima relacionados, contribuem decisivamente para a inviabilização do assentamento.

Durante a pesquisa nas áreas de assentamento, observou-se a necessidade de realização de trabalhos de assessoramento técnico e de capacitação que levem à construção de uma estratégia voltada para a diversificação agrícola como uma forma de superar o contexto de insegurança alimentar e nutricional ainda vivido por uma significativa parcela das famílias assentadas pelo crédito fundiário. Como consequência destes limites observados no processo de produção, uma parcela expressiva das famílias assentadas continua recebendo os recursos do Programa Bolsa Família e buscando trabalho temporário como diaristas nas fazendas, nas cidades vizinhas ou mesmo em grandes metrópoles (como São Paulo), visando obter os meios necessários para sua reprodução social.

A análise dos relatórios gerados durante os trabalhos de campo mostrou que, nas áreas de assentamento do Programa, o Pronaf A pode se apresentar como uma ferramenta fundamental para alavancar o desenvolvimento de um assentamento, sempre e quando, seja construído junto aos atores envolvidos, fruto de um planejamento técnico e gerencial eficiente, e seja acompanhado pela assistência técnica. No entanto, em situações contrárias, essa linha de financiamento não apenas pouco ajuda como, inclusive, tende a se constituir em mais um grave fator limitante, pelo grau de endividamento que pode gerar. Em outras palavras, assim como ocorre com o SIC, o simples acesso ao Pronaf A não significa a garantia de desenvolvimento para o assentamento.

Ressalta-se, ainda, os casos em que a contratação do Pronaf A ocorre mais pela influência e interesse (e às vezes até pressão) dos prestadores de assistência técnica, do que propriamente como resultado de um projeto bem planejado e identificado com as demandas definidas coletivamente pelas famílias assentadas. Este interesse decorre da garantia de incremento dos rendimentos destes técnicos a cada nova contratação. Quando da formação da proposta do Pronaf A, existe uma tendência por parte das prestadoras de serviços de assistência técnica de ignorar a capacidade de endividamento do grupo e a possibilidade de ocorrência de incertezas que interferem nas atividades econômicas realizadas no meio rural, tais como as intempéries climáticas (seca, chuva, etc.).

Em nível geral, nas áreas de assentamento do Programa existem diversos fatores que podem facilitar ou dificultar a inserção no mercado, conforme o caso específico. No entanto, pode-se apontar como centrais três fatores: (a) a qualidade dos serviços de assistência técnica, prestando consultoria e capacitação técnica, e inclusive de caráter gerencial, fielmente comprometida com os objetivos do PNCF; (b) o envolvimento institucional do poder público municipal, seja pela busca e abertura de soluções em nível local ou ainda na interlocução e aplicação de programas federais, como o PAA, dando prioridade aos assentamentos; (c) o comprometimento profissional dos técnicos locais e o comprometimento político dos dirigentes e lideranças sindicais, que desempenham um importante papel de envolvimento do poder público e de articulação das ações e de integração das políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos.

Na pesquisa a campo não se percebeu a existência de mecanismos eficientes de controle e avaliação dos serviços prestados pelo técnico contratado por parte da UTE e inclusive por parte das associações que possuem diretorias ativas e conscientes de seus direitos. As organizações de apoio e as UTE's, em geral, são pouco presentes na vida dos assentamentos, inclusive para exigir uma assistência técnica mais efetiva e diferenciada. Assentamentos mais organizados também tendem a exigir mais da assistência técnica.

Como o presente estudo foi feito apenas na região Nordeste do País, é evidente que, na maioria dos casos, as condições de solo e clima não são das melhores. No entanto, se verificou que, quando da elaboração de projetos consistentes, que consideram os fatores limitantes nas possibilidades produtivas, as condições naturais e eventuais limitações climáticas se mostraram menos determinantes do que se poderia imaginar a princípio. Nestas condições, estas limitações não se configuraram como fatores limitantes decisivos na viabilização do projeto, exceto quando se combina a falta de água e energia elétrica, inviabilizando parte importante da produção. Nestes casos, em que o acesso à água depende da existência de energia elétrica, haja vista a necessidade do seu bombeamento, é indispensável a garantia de seu fornecimento durante a implantação do assentamento, a qual nem sempre foi observada na pesquisa a campo.

Assim, pode-se afirmar que as limitações oferecidas pelo quadro natural podem ser superadas a partir da capacitação e da assistência técnica que, quando bem qualificadas, direcionam os investimentos às oportunidades disponíveis e adequadas ao ambiente, e permitem viabilizar o assentamento. Há assentamentos bem desenvolvidos em regiões com quadro natural hostil, e outros com graves problemas mesmo situados em áreas geograficamente generosas, porém, deve-se ressaltar que as limitações naturais demandam também investimentos e cuidados especiais por parte de todos os atores envolvidos.

Na pesquisa a campo verificou-se que a localização e as condições de acesso aos assentamentos não são fatores determinantes para a sua viabilização, mesmo interferindo no seu bom desenvolvimento. No entanto, podem oferecer dificuldades para a compra de insumos, escoamento da produção, assim como no estabelecimento de relações organizacionais e institucionais, como o acesso às políticas públicas e outros programas sociais e produtivos.

Os projetos de assentamento implantados pelo PNCF, apesar das dificuldades para sua execução de forma mais ampla, ágil, democrática e eficiente, configuram-se numa oportunidade para que as famílias assentadas, em especial do PCPR, sejam beneficiadas por estruturas sociais, particularmente moradia e energia elétrica, que lhes confirmam bem-estar e um espaço de convivência em que possam estabelecer novas relações sociais, reconstruir suas identidades e definir novos horizontes e perspectivas para suas vidas.

Por fim, pode-se afirmar que há diferentes trajetórias para a obtenção de resultados satisfatórios, isto é, para a viabilização do assentamento. No entanto, a pesquisa a campo apontou que os fatores considerados como centrais para o sucesso ou insucesso de um assentamento do PNCF se comportam de forma diferenciada, segundo a capacidade sócio-organizacional e de mobilização das famílias e a qualidade da assistência técnica, sempre e quando a conjugação destes fatores não provoque situações físicas ou ambientais de extrema precariedade ou penúria. A combinação desses elementos facilita a busca incessante de caminhos alternativos para superar as situações provenientes de origens tortuosas.

Com base nessas considerações, apresenta-se abaixo um conjunto de recomendações aos gestores públicos do Programa Nacional de Crédito Fundiário:

- » confeccionar materiais e metodologias de apoio adequados para a realização da capacitação inicial, de forma a repassar todas as informações e execução de ações contempladas nesta etapa no Manual Operacional da linha de financiamento Combate à Pobreza Rural do PNCF;
- » priorizar, durante a etapa prévia à implantação da proposta, a identificação de associações com dificuldades sócio-organizacionais, visando a conformação de um grupo com identidade própria, com capacidade de mobilização e auto-organização;
- » implementar estratégias que visem o aumento da capacidade sócio-organizacional, de gestão e de mobilização das famílias e associações. É preciso programar ações que busquem fazer com que agricultores, com características e trajetórias sociais heterogêneas e pouca experiência sócio-organizacional, aprendam a tomar decisões a partir de discussões em grupo, a procurar informações, a diagnosticar seus problemas, a definir objetivos e planejar as ações, a implementar e acompanhar as decisões tomadas, a gerir a produção e os conflitos e problemas internos, a representar seus interesses perante as instituições governamentais e as demais organizações da sociedade civil, dentre outras habilidades. Assim, torna-se necessária a construção de metodologias trabalho adequadas baseadas na caracterização do perfil e reconhecimento de diferentes necessidades de acompanhamento e assistência social ao público alvo do Programa, particularmente daqueles cuja pobreza não se refere somente ao aspecto econômico, mas principalmente à sua dimensão sócio-organizativa. Este processo, sem dúvida nenhuma, é longo e complexo, permeando também o processo de implantação efetiva da proposta;
- » identificar o(s) ator(es) comprometidos com o desenvolvimento de capacidades sócio-organizacionais e de gestão das associações. Ressalta-se a necessidade de incluir neste processo a rede de apoio local, em particular os sindicatos e ONGs atuantes e comprometidos com os interesses dos futuros beneficiários;
- » implementar ações que garantam a elaboração de propostas produtivas consistentes que considerem as características sócio-culturais dos futuros assentados, as especificidades do quadro natural do imóvel, e as possibilidades e formas de agregação de valor e comercialização. Estas propostas devem prever a adesão a programas federais, em particular, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Pronaf;
- » resgatar a compreensão do papel central das etapas iniciais da elaboração e implementação da proposta, haja vista que boa parte das limitações que se revelam posteriormente, dificultando ou até inviabilizando a consolidação dos assentamentos, se desenha exatamente nessas etapas;
- » reorientar as estratégias de ação da SRA de forma a garantir a implementação de instrumentos mais eficazes de acompanhamento destas etapas iniciais;
- » planejar estratégias mais claras visando garantir a necessária segurança hídrica, nos assentamento em que a falta de água na produção unicamente pode ser resolvida com a existência de energia elétrica e equipamentos e ou estruturas de irrigação. Para a maioria das áreas pesquisadas nessas condições a disponibilidade de energia elétrica e particularmente desses equipamentos constitui-se ainda numa importante demanda social, pois da sua satisfação depende a geração de renda e o cumprimento das obrigações financeiras da associação perante o PNCF e outros financiamentos adquiridos;
- » repensar a política de assistência técnica nos assentados do crédito fundiário, visando: a) garantir a contratação de serviços competentes e com comprometimento junto aos interesses dos assentados; b) com capacidade na utilização de métodos de trabalho participativos que considerem as características sócio-culturais e as experiências de trabalho das famílias assentadas; c) na identificação dos aspectos relacionais, vocacionais e organizacionais facilitadores ou inibidores na implantação de uma proposta produtiva, de forma a estabelecer estratégias que visem o melhor aproveitamento das características do imóvel, assim como a coesão dos assentados e o aumento da sua capacidade sócio-organizacional, tão importantes e necessárias para o bom funcionamento da associação e viabilização do assentamento;
- » criar mecanismos que atrelem a liberação do Pronaf A a real existência de condições técnicas e sócio-organizacionais adequadas para o acolhimento deste investimento, visando contribuir na viabilização

das famílias assentadas. Quando da identificação de condições desfavoráveis a liberação, a UTE se comprometeria a criar mecanismos para superar esta condição;

- » estruturar as Unidades Técnicas Estaduais e repensar estratégias e mecanismos para que estas possam de fato acompanhar, dar suporte e fiscalizar a execução do Programa, particularmente dos serviços prestados pelas equipas de assistência técnica e a verificação da elegibilidade dos beneficiários;
- » elevar a capacidade institucional da SRA para responder às demandas apresentadas pelas UTE's, dotando-a de instrumentos que façam valer o que se prevê no Programa, assim como criando condições para qualificar os processos e atores envolvidos.

Um conjunto de fatores interfere nos prazos de tramitação, aprovação e implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, quase que independente da linha (Combate à Pobreza Rural e Consolidação da Agricultura Familiar). O presente capítulo apresenta uma análise destes principais fatores, destacando que devem ser considerados de forma articulada e não isoladamente.

4.1 Experiência anterior dos Atores com Programas de Crédito Fundiário

Diversas unidades da federação possuíam experiências com a execução de programas de crédito fundiário e estas experiências fizeram diferença na agilidade com que o Programa Nacional de Crédito Fundiário foi executado em cada unidade da federação ou até mesmo no âmbito dos municípios.

Naqueles estados em que os programas Banco da Terra e Cédula da Terra já haviam sido executados, o crédito fundiário já era bastante conhecido pelos atores locais, tanto pelos executores da política, quanto pelos beneficiários. Assim, as unidades da federação já dispunham de pessoal e, muitas vezes, de estrutura física para execução do PNCF. As mudanças provocadas nos procedimentos foram incorporadas mais rapidamente do que o tempo necessário para a implantação do Programa naqueles estados que não tiveram uma experiência anterior.

Em Santa Catarina, por exemplo, o crédito fundiário iniciou em 1983 com um programa estadual denominado Fundo de Terras do estado de Santa Catarina, que ainda se encontra em vigência. Apesar de atualmente possuir um fundo pequeno em comparação com o PNCF, o Programa beneficiou 2.590 famílias entre seu início e 2005 (CONDÉ, 2006). Já Programa Banco da Terra, desenvolvido pelo governo federal a partir de 1998, teve um desempenho bastante significativo no estado, quando alcançou 4.522 beneficiários e aplicou R\$ 131,2 milhões. Ou seja, os agricultores do estado já conheciam razoavelmente bem o crédito fundiário antes do PNCF entrar em vigência.

Naquele estado, o PNCF incluiu novos atores, particularmente as federações estaduais (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina - Fetaesc e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul - Fetraf-Sul) e modificou alguns procedimentos. Desta forma, coube aos atores divulgar estas mudanças nas regras e procedimentos, de um Programa que era relativamente bem conhecido. O PNCF realizou 5.647 operações e aplicou R\$ 213 milhões desde o seu início até março de 2010 (SRA, 2010).

Figura 7 – Famílias beneficiadas pelos programas Banco da Terra e Cédula da Terra (1997/2002) e PNCF (2003 – fev. 2010)

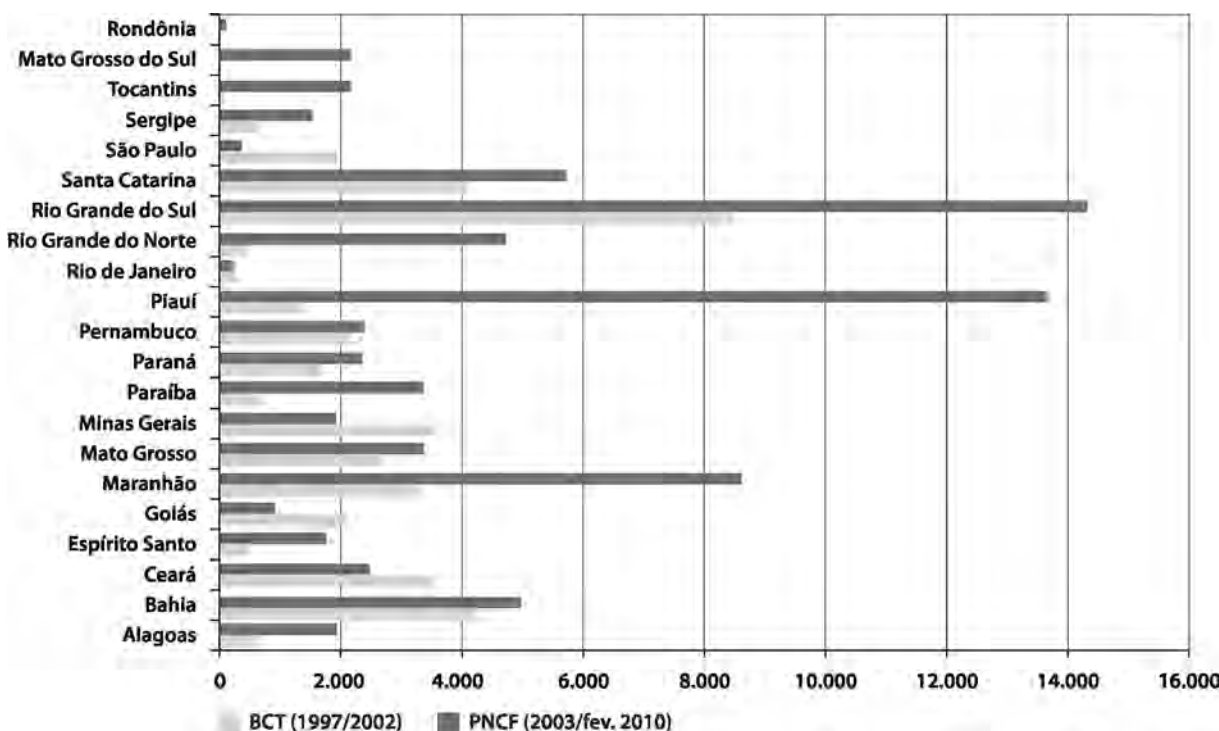
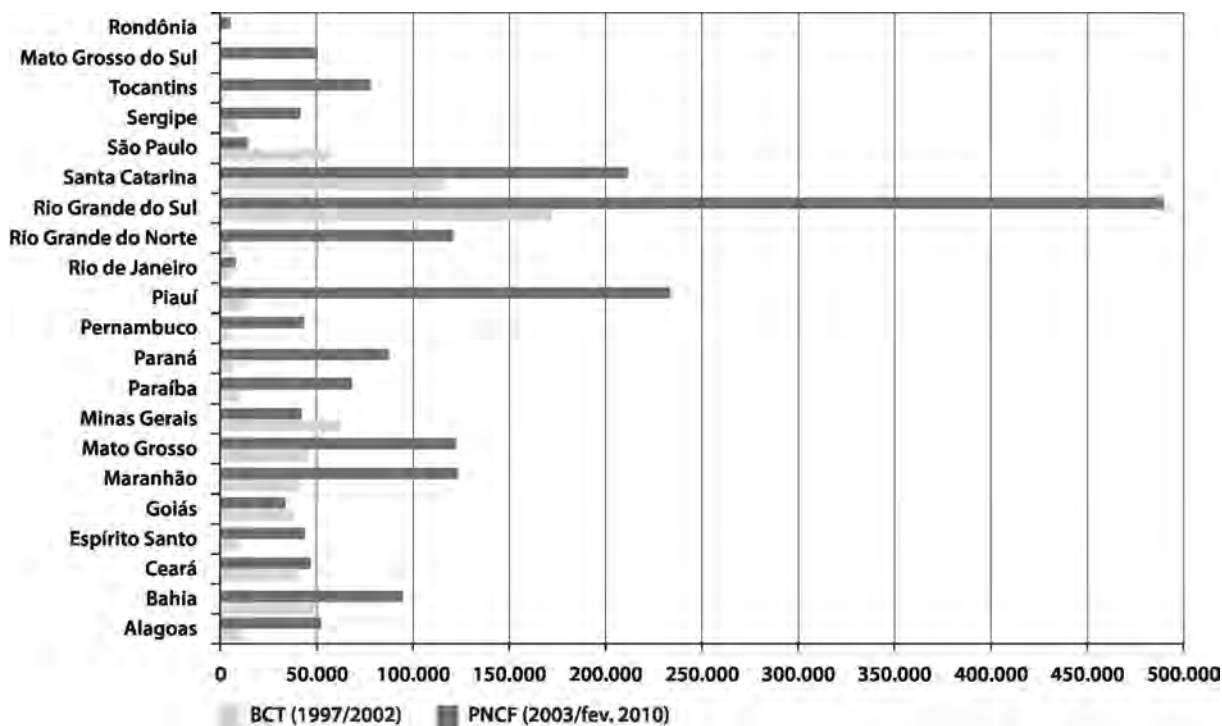


Figura 8 - Valores financiados pelos programas Banco da Terra e Cédula da Terra (1997/2002) e PNCF (2003 – fev. 2010)

4.2 Envolvimento dos Movimentos Sociais

As organizações sociais dos trabalhadores (Contag e Fetraf-Brasil) são parceiras nacionais do PNCF. Coube a estas organizações e seus sindicatos filiados, embora não de forma exclusiva, a mobilização e a divulgação do Programa. Outros atores, como os próprios órgãos de estado, ONGs e até mesmo empresas governamentais de assistência técnica e extensão rural, também contribuem com a divulgação do Programa. No entanto, verifica-se que as organizações sindicais possuem um papel muito importante.

De uma forma geral, as federações e os sindicatos ligados ao sistema Contag se envolveram mais do que os sindicatos ligados à Fetraf-Brasil. Em alguns estados este papel coube quase que exclusivamente aos sindicatos ligados à Contag, como é o caso do Rio Grande do Sul. No entanto, em outros estados, a exemplo de Santa Catarina, os dois sistemas sindicais se envolveram na execução do Programa.

As federações estaduais de trabalhadores possuem níveis diversificados de envolvimento no PNCF, em função, principalmente, do grau de importância que atribuem ao crédito fundiário em relação ao acesso à terra por meio das ações de desapropriação. Algumas federações resolveram priorizar o crédito fundiário até como forma de se opor à Reforma Agrária via desapropriações e os movimentos sociais que o representam, principalmente o MST. Estes sindicatos e federações encontraram no crédito fundiário uma bandeira própria. Em outros locais, entretanto, as federações procuram atuar em duas frentes, compreendendo que haveria espaço para as duas formas de acesso à terra.

Disto resulta que em alguns estados, de um lado, as federações concentram grande parte de seus esforços à implementação do Programa. Esse é o caso do Rio Grande do Sul, onde os sindicatos ligados à Fetraf-RS, embora com níveis diferenciados de envolvimento, participam na implementação do crédito fundiário desde o Programa Banco da Terra. Atualmente, com o PNCF, os sindicatos intensificaram sua atuação. De outro lado, em outros estados as federações e os sindicatos se envolvem menos na execução do Programa.

Na Paraíba, a Fetag-PB possui um técnico liberado para os trabalhos do PNCF em todo o estado, o qual recebe ajuda de custo por meio de convênio. Seu papel concentra-se na divulgação do Programa junto aos sindicatos. No caso dos sindicatos, sua participação, quando existente, se reduz à negociação do valor do imóvel. De acordo com um diretor da Fetag-PB, a federação acompanha cinco ou seis assentamentos do Programa.

No estado da Bahia, a Fetag-BA está bem mais diretamente envolvida com o PNCF, atendendo a imensa maioria dos assentamentos. A Fetraf-BA está envolvida em três assentamentos apenas, justificando o pouco interesse por privilegiar a luta pela reforma agrária via desapropriações e ainda ter diversas desconfianças quanto ao PNCF, especialmente porque, de acordo com um entrevistado, “é preciso reunir um número muito grande de famílias nas associações, já que as terras na Bahia são consideradas caras, e isso inviabiliza posteriormente a produção”. No entanto, reconhece que as mudanças que vem sendo implementadas são qualificadoras e diz que a tendência é a Fetraf-BA vir a se envolver com mais projetos de assentamentos.

No estado de Mato Grosso, de acordo com um dirigente sindical:

“no início, quando ainda era o Banco da Terra, a Contag dizia que esta não era a melhor maneira para os agricultores possuírem a sua terra e que deveria ser através da desapropriação. Mesmo quando mudou as regras do programa e passou a se chamar crédito fundiário, ainda assim, muitos sindicatos continuaram com a antiga orientação da Contag. Isso ocorreu porque as lideranças sindicais tiveram muitas frustrações com o Banco da Terra. Naquela época o juro era muito alto e os agricultores não tinham condições de pagar a terra. Com base nisso, a Contag lutou para baixar os juros e podemos dizer hoje que o crédito fundiário é uma conquista da Contag. Temos o crédito fundiário como uma questão complementar à Reforma Agrária. A federação em si aposta no crédito fundiário, embora alguns dirigentes de sindicatos não apostem. A maioria dos sindicatos tem focado nas desapropriações, pois o estado tem muitos latifúndios que não cumprem com a sua função social. Pelo motivo que o crédito fundiário no Mato Grosso só trabalha com a linha Consolidação da Agricultura Familiar, fica menos interessante que a luta por desapropriações. Foi recentemente liberado para se fazer crédito fundiário através da linha Combate à Pobreza Rural também, mas ainda não tem projetos encaminhados neste sentido”.

No estado do Ceará, um diretor sindical fez a seguinte afirmação:

“O crédito fundiário é uma conquista do movimento sindical e é complementar à Reforma Agrária. A Reforma Agrária tradicional só trata das terras acima de 20 módulos. As áreas menores não entram no processo de desapropriação, daí criou-se o crédito fundiário. Logo, a Federação é parceira do estado no crédito fundiário. Tendo um proprietário que quer vender a área, tendo um grupo de agricultores se dispondo a comprar, daí a gente entra em contato com as duas partes, coloca eles em uma mesa para negociar o preço e se der certo a negociação, tudo bem, se não saiu a gente procura outra terra. Nós tivemos, no início, alguns movimentos sociais, como a CPT, que foram contra o crédito fundiário, pois achavam que se tratava de reforma agrária de mercado. Hoje eles não questionam mais isso. Estão até propondo áreas para nós negociar. Então nós convencemos os outros movimentos sindicais que o crédito fundiário é complementar à Reforma Agrária. O estado do Ceará foi pioneiro em programas de crédito fundiário (Reforma Agrária Solidária, Cédula da Terra, Projeto São José), que não foram criados pelo movimento sindical e que os sindicatos foram chamados aos assentamentos quando havia muitos problemas e isso desgastou o movimento. De 2003 para cá, procuramos envolver mais lideranças sindicais no crédito fundiário por se tratar de uma conquista do movimento sindical, por ser uma reforma agrária complementar e porque mudaram as regras e facilitou”.

Box 3 – A participação das federações dos agricultores familiares e trabalhadores rurais em Santa Catarina

Em Santa Catarina, tanto a Fetraf-Sul quanto a Fetaesc são bastante ativas no programa, diferentemente de outros estados onde a Fetraf se envolve pouco e o trabalho maior é desempenhado pelas Fetags. Neste estado, a disputa entre as federações por representatividade dos agricultores familiares é bastante intensa. Embora os entrevistados não tenham deixado explícito que isto também ocorre no âmbito do PNCF, verificou-se que não se trata de algo alheio às disputas mais gerais das federações.

As federações (Fetraf-Sul e Fetaesc) participam ativamente no Programa, conforme se prevê, principalmente até o momento da aprovação e liberação das propostas, através de divulgação e mobilização. Indiretamente, as federações proporcionam suporte técnico aos municípios, principalmente àqueles que possuem menos experiência. Ao participar das câmaras técnicas, as federações acabam tendo acesso a informações mais atualizadas e também são o canal de comunicação na câmara técnica.

A Fetaesc se envolve no crédito fundiário desde o Banco da Terra. Possui um técnico e um diretor responsáveis pelo Programa no âmbito estadual. Nos municípios, os sindicatos possuem níveis diferenciados de envolvimento. Este técnico e o diretor se colocam à disposição dos sindicatos através de telefone, e-mail, skype e do próprio site da federação, que possui uma parte exclusiva ao Programa. De acordo com o entrevistado, a Fetaesc organiza a demanda, divulga o Programa e faz vistorias.

A Fetraf-Sul passou a se envolver com o programa a partir do início do PNCF. Possui um profissional de um sindicato que é liberado ao Programa e cumpre um papel misto entre assessoria técnica e direção. Diferentemente da Fetaesc, que possui um espaço físico dentro da própria federação, na Fetraf de Santa Catarina depende-se principalmente de um sindicato que, em função de possuir um maior desempenho no Programa, tomou para si a responsabilidade de assessorar toda a federação no estado.

4.3 Alocação e Perenidade da Institucionalidade Responsável pela Operacionalização do Programa

As Unidades Técnicas Estaduais são responsáveis pela execução do Programa nas unidades da federação. Em todos os estados, exceto no Rio Grande do Sul, as UTE's estão alocadas em uma secretaria do governo do estado, de uma forma geral, nas secretarias estaduais de agricultura. Esse arranjo institucional se deu através de negociações levadas a cabo pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com cada uma das unidades da federação. No caso do Rio Grande do Sul, a UTE está alocada na Delegacia do MDA, em função de não ter havido acordo com o governo do estado. Contudo, apesar disso, a Emater daquele estado sempre contribuiu com a execução do Programa.

Em algumas unidades da federação, as UTE's estiveram alocadas por algum tempo em secretarias estaduais de planejamento ou outras. Em função de que estas secretarias se encontram mais distantes dos temas relacionados à política agrária e fundiária, o processo de implementação e execução do PNCF costumava ser mais lento. Assim, a maioria dos estados passou a realocar suas UTE's nas secretarias estaduais de agricultura.

O estado de Santa Catarina possui uma estrutura descentralizada das secretarias estaduais em 38 microrregiões, conformando as Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDR. Antes de seguir para a UTE e a Câmara Técnica Estadual, as propostas são analisadas juridicamente pelas SDRs. Em alguns períodos ela possibilitou agilizar as propostas, particularmente nas SDRs que possuem uma estrutura adequada e suficiente para este trabalho, mas em outros momentos, a passagem pela SDR provoca atrasos no andamento das propostas, já que o mesmo trabalho de análise realizado nas SDRs é realizado novamente na UTE.

No caso da Bahia, a UTE estava dividida entre dois órgãos, a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) e a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Atualmente, a operacionalização do Programa se concentra na CDA, sem, no entanto, a readequação de estrutura e a transferência de pessoal.

Outro aspecto recorrente é a perenidade da institucionalidade. Em alguns estados a institucionalidade para a execução do Programa vem de longo tempo e pouco mudou, evitando os constantes recomeços, que contribuem para a elevação do tempo de tramitação, aprovação e implementação do Programa. Em outros, todavia, houve mudanças nos últimos anos, principalmente quanto aos atores participantes, à composição das câmaras temáticas e à alocação das UTE's.

No período entre 2003 e 2009, o PNCF na Bahia esteve sob a responsabilidade técnica da CAR, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), e desde então ficou sob gerenciamento total da CDA, órgão vinculado à Secretaria da Agricultura. Essa mudança está relacionada à reestruturação ocorrida a partir de 2007, com a ascensão ao poder do governador Jacques Wagner. Antes das mudanças, a CDA já atuava em parceria com a CAR – a primeira fazendo mais a parte de campo, e a segunda mais concentrada nas questões administrativas.

Essa transição também coincidiu com o período de término do contrato com o Banco Mundial (2008). Esse ano, particularmente, foi definido por um entrevistado como “desgastante”, pela disputa entre a CDA e a CAR na definição sobre quais seriam as atribuições de cada instituição no Programa. É interessante verificar que o ano de 2008, em função do fim do prazo referente ao contrato com o Banco Mundial, acabou representando um dos picos de contratações (não no maior deles, que teria ocorrido alguns anos antes, possivelmente em 2006 ou 2007) – exatamente num momento de instabilidade nas estruturas gerenciadoras.

Já no Rio Grande do Sul, a UTE está alocada na Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário: conta com poucos profissionais, não possui uma equipe administrativa e não possui automóveis em quantidade suficiente. Além disso, os profissionais responsáveis pela execução do Programa possuem contratos temporários, o que tende a resultar em alta rotatividade. Neste estado, o bom andamento das ações do Programa é garantido principalmente pela experiência e comprometimento dos atores envolvidos.

A infraestrutura física e de pessoal das UTE's é extremamente importante. Em Santa Catarina, por exemplo, a UTE dispõe de um diretor, 11 profissionais de apoio (assistentes sociais, agrônomos, advogados, pedagogos, biólogos), infraestrutura física (salas, computadores, telefone) e para deslocamento (automóveis). No Rio Grande do Norte, embora não conste neste estudo, a UTE, vinculada à Secretaria da Reforma Agrária, possui 60 profissionais. Neste estado, todo o trabalho junto aos assentamentos é realizado pela UTE, que conta também com uma equipe de vistoria social. Já no estado da Bahia, ao contrário, há carência de pessoal. Cada supervisor cuida de aproximadamente 40 assentamentos, o que não é suficiente para um bom acompanhamento das necessidades dos assentados e do trabalho de assistência técnica contratado pelo PNCF.

Cabe destacar que profissionais das áreas das ciências sociais podem contribuir muito com o desempenho do Programa, principalmente onde as questões organizativas se fazem mais presentes, como é o caso das associações da linha Combate à Pobreza Rural.

Um problema recorrente nas UTE's é a alta rotatividade dos profissionais que nela trabalham. Os contratos de trabalho temporários acabam sendo prejudiciais ao andamento do Programa, já que os novos profissionais necessitam de todo um tempo de aprendizado. No entanto, não se trata de uma exclusividade das UTE's. Isso ocorre em praticamente toda a cadeia de agentes envolvidos, até mesmo nos sindicatos locais, que são responsáveis pela qualificação da demanda.

As câmaras técnicas estaduais são, além de avaliadoras e fiscalizadoras do Programa nos estados, uma espécie de ponto de encontro em que se articulam os principais atores envolvidos na execução das ações. Desta forma, as câmaras técnicas mais ativas e participativas contribuem para agilizar a execução do PNCF. De uma forma

geral, os principais atores costumam participar neste espaço. No entanto, em alguns estados os bancos não participam, o que pode implicar em prejuízos à execução do Programa.

Em Santa Catarina, além de participarem nas reuniões da câmara técnica, onde a UTE se faz presente, as organizações sindicais parceiras (Fetraf-Sul e Fetaesc) possuem um canal de comunicação muito bom com a UTE. No caso da Fetraf-Sul, o representante faz uma visita semanal na UTE para identificar o andamento das propostas, possíveis problemas e soluções aos problemas encontrados. As reuniões da câmara técnica são realizadas na UTE e a pauta das reuniões e lista de propostas são apresentadas em reunião ordinária da Câmara Técnica Estadual, que ocorre a cada 30 dias, quando se analisa o conjunto de propostas apresentadas no período. Se a proposta for aprovada pela Câmara Técnica, é encaminhada ao banco. Mas, se porventura, houver dúvidas dos conselheiros sobre a elegibilidade dos beneficiários e a viabilidade da proposta, uma equipe da UTE é deslocada para realizar uma visita à área e às famílias beneficiárias. Já se houver problemas documentais, os parceiros locais são informados sobre o problema. Nos dois últimos casos, as propostas são analisadas novamente assim que a câmara técnica receber o parecer da UTE ou quando a situação documental for regularizada.

Em Goiás, atualmente a UTE conta com melhores condições de trabalho, resultado da assinatura de convênio com a SRA (que supriu a UTE com infraestrutura física e humana, assim como com recursos para fiscalização). Entretanto, ainda são insuficientes para atender as demandas do PNCF e do Banco da Terra (2.000 famílias). Em meados de 2010, a UTE contava com cinco agrônomos, dois advogados, um zootecnista, dois agrimensores, três técnicos agrícolas e pessoal administrativo. Diferentemente de outros estados, Goiás não conta com Câmara Técnica, unicamente com o Conselho Estadual, composto pela Organização das Cooperativas do Brasil, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), Banco do Brasil (responsável por todas as propostas contratadas), Caixa Econômica Federal (ainda sem propostas aprovadas), as federações sindicais (Fetaeg, Fetag-DF, Fetraf-DFE) e a Secretaria de Agricultura. O conselho se reúne em média duas vezes ao ano.

Na Paraíba, o PNCF está vinculado ao Instituto de Terras da Paraíba (Intepa), órgão de terras do estado, que para a operacionalização do Programa possui uma adequada estrutura humana, em termos da quantidade de profissionais (21 técnicos de nível superior que realizam atividades para o programa e para o próprio instituto) e física (salas, computadores, carros, etc). No entanto, por mais de um ano (parte de 2008 e 2009) não foram descentralizados os recursos planejados para o Programa por parte do governo federal (MDA), afetando a sua divulgação e operacionalização, em particular a avaliação de novas demandas e o acompanhamento dos assentamentos já implantados.

4.4 Reorganização de Processos e Procedimentos

Algumas inovações estão sendo desenvolvidas pelos estados:

- » Não devolução das propostas com certidões vencidas e a solicitação, diretamente aos beneficiários, de atualização das certidões.
- » Inclusão de Secretarias de Desenvolvimento Regional no parecer jurídico.
- » Inclusão da Caixa Econômica Federal enquanto agente repassador de financiamentos do Programa.
- » Realização de Seminários estaduais sobre o Programa.
- » Realização de Encontros de mutuários do Programa.
- » Além de profissionais das ciências agrárias, alocação de profissionais das ciências sociais nas UTE's.
- » Em Santa Catarina, a Secretaria Estadual de Agricultura disponibiliza em seu site a situação das propostas, bem como outros formulários relativos ao Programa.

Há, na UTE da Bahia, uma tentativa de desburocratização através da retirada de alguns documentos dos trâmites anteriormente exigidos. Também estão sendo feitos recadastramentos das empresas e entidades de assistência técnica. O representante do Banco do Nordeste (BNB) citou duas comissões que se reúnem periodicamente para tratar de questões relativas ao crédito fundiário: (i) o "Comitê de Crédito", que reúne mensalmente,

segundo ele, “todos os envolvidos”: representantes do MDA, dos movimentos sociais, das federações, ONGs, CDA, SEAGRI, EBDA, além dos bancos; (ii) a “Unidade de Articulação Estadual”, que também se reúne mensalmente, visando o Pronaf e o PNCF. Uma semana antes do encontro geral, há a reunião de uma subcomissão, formada pelo INCRA, o CDA e o BNB, para encaminhar previamente a pauta de discussões. Sobre as formas de aprovação dos projetos e vistorias, apenas cabe salientar que as reformas que vêm sendo implementadas no gerenciamento estadual, a partir de 2009, aparentemente vieram para garantir critérios mais rígidos (ao mesmo tempo em que mais ágeis) à aprovação dos projetos, com recadastramento de empresas de assistência técnica, reorganização dos trâmites, etc., procurando impedir a aprovação de projetos inviáveis e até o uso de má fé, que vinha ocorrendo anteriormente com certa frequência no estado.

Em Goiás, a UTE e o consultor contratado pelo PNCF realizaram um intenso trabalho de reorganização do fluxo operacional junto a todos os parceiros, visando a agilização do trâmite e contratação das propostas, cujos resultados já são visíveis na diminuição do tempo médio dos procedimentos de tramitação. Esta reorganização permitiu a melhor compreensão do processo por parte de todos os atores envolvidos, uma divisão clara de tarefas, assim como a busca de implantação de soluções aos antigos entraves. Para cada procedimento do processo de tramitação existe um tempo a ser cumprido por parte dos parceiros, calculado de forma responsável e real, considerando as particularidades dos sindicatos, federação, UTE e banco.

O processo inicia por meio da capacitação inicial de responsabilidade da assistência técnica (prestadas por empresas privadas e uma cooperativa), a qual é acompanhada por um membro do sindicato. Como na maioria dos estados, a formação da associação é difícil, sendo considerada mais como um trâmite burocrático do que o embrião de um processo organizativo. Uma vez formada a associação, ou identificada a família a ser beneficiada, a proposta é formatada, com a ajuda do técnico e do sindicato. Neste estado algumas das peças integrantes da proposta foram reformuladas, tais como o fluxo de caixa e a peça referente à proposta produtiva. Esta reformulação permitiu o levantamento rápido das informações necessárias à avaliação da proposta, simplificando o processo de elaboração e facilitando o processo de tramitação.

Ressalta neste processo o acompanhamento minucioso que a Fetaeg faz de todo o processo, visando conhecer a situação de tramitação da proposta. A federação centraliza todas as informações referentes ao status da proposta e realiza os contatos necessários para dar agilidade ao trâmite. Este acompanhamento é realizado utilizando-se uma planilha específica de forma a visualizar o lugar onde se encontra a proposta e o procedimento em realização.

No processo de implantação, destaca-se a iniciativa de criação de um instrumento jurídico para prover a UTE de poder para a remoção e substituição de famílias que não cumprem com as cláusulas do contrato, assim como a retomada de lotes vendidos. Este instrumento, atualmente em processo de elaboração, será submetido à aprovação pelo conselho estadual. Sendo aprovado, passa-se à assinatura pelo(s) beneficiário(s) junto com a contratação da proposta.

4.5 Entrosamento, Capacitação e Comprometimento Político-Institucional dos Envolvidos

O entrosamento, a capacitação e o comprometimento político-institucional dos atores envolvidos na operacionalização do Programa é fundamental. No âmbito estadual, o entrosamento é garantido principalmente por um bom funcionamento das câmaras técnicas e das UTE's. No âmbito municipal, isso pode ser garantido pelo funcionamento dos conselhos ou dos comitês técnicos, mas o mais importante é que os sindicatos, as empresas públicas de assistência técnica e extensão rural e as prefeituras possuam um bom diálogo, já que são os principais atores neste nível.

No que se refere à capacitação, verificou-se que, em função dos níveis de experiência com o Programa, os processos são bastante diferenciados e há uma preocupação maior com a operacionalização. Não há, em âmbito

nacional, uma sistemática muito clara a esse respeito. No entanto, as unidades da federação, através das UTE's, câmaras técnicas ou federações dos trabalhadores, têm desenvolvido algumas ações neste sentido. As principais ações são seminários estaduais ou por pólos microrregionais.

Por sua vez, em relação à capacitação dos beneficiários (atuais e futuros) e às estratégias de divulgação do Programa, outra atividade desenvolvida, para além da assistência técnica individual, são os intercâmbios. No município de Mirante (BA), por exemplo, o STR local, com apoio da Fetag-BA, adota esta prática ao realizar intercâmbios e cursos de capacitação promovidos em municípios vizinhos.

Em Itapiranga (SC), o Comitê Municipal do Crédito Fundiário é formado pelo sindicato, prefeitura municipal e Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (Epagri), que se reúne mensalmente e é bem integrado. Desta forma, todos conhecem o andamento das propostas, o que pareceu ser importante ao desempenho do Programa no município. O comitê realiza troca de experiências, reuniões técnicas e excursões com os beneficiários do Programa, abordando o planejamento produtivo de uma forma geral, conhecendo novas atividades produtivas ou sobre determinados aspectos técnicos.

O que facilita o andamento do PNCF no município é a existência de uma comissão técnica muito atuante. Além disso, elabora-se a planilha dos beneficiários, faz-se a conferência de documentos, elabora-se bem a proposta – priorizando atividades econômicas bem conhecidas, e se tiver problemas documentais – como de partilha – sugere-se começar a submissão da proposta somente depois que o problema estiver resolvido.

Na Paraíba, por outro lado, há uma forte presença de empresas e cooperativas de assistência técnica nos processos de divulgação do Programa, formatação da proposta, formação da associação e, obviamente, na prestação de serviços de assistência técnica. Esta presença está vinculada fundamentalmente à precária participação dos sindicatos e da empresa de assistência técnica do estado (Emater). Em geral, os atores da rede de apoio, exceto a UTE e a assistência técnica, se caracterizam pela pouca participação no Programa, quiçá devido à dificuldade de atender novas demandas além das já atribuídas, ao pouco interesse pelo PNCF por parte do governo estadual e às dificuldades de comunicação entre os integrantes da rede.

4.6 Envolvimento e Procedimentos Internos adotados pelos Bancos

De uma forma geral, costuma-se afirmar que os bancos, no âmbito estadual, estão bastante distantes dos demais atores do Programa e costumam se relacionar quase que exclusivamente com as UTEs. Nem participam também das reuniões das câmaras técnicas, gerando dúvidas por parte dos atores acerca dos procedimentos, sobre o grau de agilidade, etc. Para exemplificar esse distanciamento, pode-se destacar que, nos últimos anos, a liberação do financiamento de todas as propostas da região Sul do País passou a se concentrar na Superintendência do Banco do Brasil de Curitiba.

Nos estados em que os bancos participam das câmaras técnicas, o andamento tende a ser mais ágil em relação àqueles que não participam. Isso porque nestes espaços podem ser realizados acordos que facilitam procedimentos e evitam nova submissão das propostas. Uma das inovações que surgiram, por exemplo, em alguns dos estados visitados, é a simples atualização das certidões vencidas em detrimento de ressubmissão dos processos junto à câmara técnica.

No Rio Grande do Sul, antes da superintendência responsável pela aprovação das propostas da região Sul se centralizar em Curitiba, havia um acordo que determinava que, uma vez aprovado o candidato no início do processo, as suas certidões só voltariam a ser atualizadas no momento da assinatura do contrato, evitando sucessivas atualizações, gastos etc. Com a centralização em Curitiba houve uma padronização do processo para toda a região Sul e este acordo informal se desfez.

No estado da Bahia, a grande maioria dos contratos está vinculada ao Banco do Nordeste, que recebia, em média, 10 contratações/ano, entre 2003 e 2007. Em 2008, houve um número maior de contratações, em função

da tentativa de aproveitar o último ano do contrato com o Banco Mundial. No ano de 2009 não houve contratações, em função da transição no gerenciamento e, em 2010, até o momento da entrevista (julho) houve aproximadamente 10 contratações, com previsão de mais 20 até o final do ano. O Banco do Brasil também participa do Programa, com um número menor de contratos no estado. Neste estado a Caixa Econômica Federal também está ingressando no PNCF.

O Banco do Nordeste na Bahia assumiu um papel de protagonismo na transição ocorrida na UTE, bem como na divulgação do Programa, além de participar de comitês de agilização e investir em pessoal e em capacitação. A atuação e agilidade do Banco do Nordeste receberam elogios por parte do STR de Mirante (BA).

4.7 Papel do Governo Federal no Apoio e Acompanhamento das Ações Descentralizadas

Embora não seja um fator que determina diferenças entre o desempenho do Programa nas unidades da federação, mesmo assim considerou-se a necessidade de analisar o papel do Governo Federal no controle das ações descentralizadas do PNCF.

Na avaliação dos atores participantes na execução, o Ministério do Desenvolvimento Agrário não tem realizado um efetivo acompanhamento do Programa. Isso se deve principalmente à estrutura enxuta da Unidade Técnica Nacional. As Unidades Técnicas Estaduais reclamam uma maior presença e suporte da UTN.

Com a estrutura de pessoal que possui, a Unidade Técnica Nacional não consegue também acompanhar os processos de credenciamento e averiguar a elegibilidade de beneficiários. Ou seja, delegar todo o monitoramento do PNCF para os estados não é suficiente, já que, apesar dos espaços de participação existentes nos conselhos, mesmo assim interesses escusos podem se sobrepor aos interesses do Programa. Em um estado pesquisado verificou-se inclusive a inversão de fluxos em que é a oferta da terra que passou a organizar a demanda, não o contrário, como se previa. Se isso ocorresse (maior presença da UTN), as UTE's disporeiam também de mais credibilidade.

Em função do pagamento à vista, o interesse dos vendedores e agentes imobiliários pelo Programa é muito grande. Sendo assim, estes agentes procuram viabilizar os negócios a qualquer custo. Se, de um lado, isto pode até contribuir com a tramitação das propostas, de outro lado, estes agentes passam a representar exclusivamente os interesses dos vendedores. As UTE's e câmaras técnicas podem ser omissas a estes casos ou não disporem de instrumentos para enfrentá-los, o que ressalta a importância de uma Unidade Técnica Nacional atuante.

Outro aspecto importante em relação à presença do governo federal diz respeito aos convênios com os estados que viabilizam a estruturação das UTE's e das equipes de assistência técnica. Vários entrevistados identificaram que, a partir de 2008, com o encerramento dos convênios, os assentamentos e os beneficiários individuais ficaram sem o apoio das UTE's, prejudicando a implementação do Programa nos estados. Essa situação foi apresentada de forma bastante destacada em pelo menos dois estados, o Rio Grande do Sul, através do encerramento do convênio com a Emater-RS, e, em Mato Grosso, através do encerramento do convênio com a Empaer.

Outro problema são os contratos temporários com os consultores. Conforme destacado por um entrevistado do estado de Goiás, estes profissionais levam cerca de três meses para conhecer o PNCF e efetivamente contribuir com sua implementação. No entanto, a alta rotatividade destes profissionais, em grande parte ocorrida em função de se tratar de contratos temporários, resulta na interrupção do andamento do Programa. Quando um novo profissional é incorporado à função, este necessita, mais uma vez, conhecer o Programa, os atores e os procedimentos adotados em âmbito nacional e as especificidades locais.

4.8 Procedimentos e Taxas Cartoriais

Este não foi um aspecto que se analisou individualmente, mas em função de constantes reclamações sobre os procedimentos adotados pelos cartórios, optou-se por dedicar uma seção sobre este assunto. Na verdade, se

houver uma combinação de problemas estruturais, principalmente aqueles relacionados à documentação de terras e às dificuldades locais dos cartórios, os procedimentos tendem a ser muito mais morosos.

De uma forma geral, a pesquisa indicou, com base nas entrevistas, que além dos prazos longos para emissão de documentos em alguns estados, os procedimentos não são suficientemente conhecidos e as taxas cartoriais costumam ser bastante elevadas.

No caso da Bahia, as críticas são de que há cartórios que não possuem sistema digitalizado, não há uma normativa estadual de procedimentos, atrasando o registro dos documentos (apesar das minutas já serem entregues praticamente prontas pelos bancos, conforme afirmou um representante do Banco do Nordeste). Além disso, há a dificuldade em negociar a isenção ou carência no pagamento das taxas do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI). Um representante do Banco do Nordeste também destacou a dificuldade em negociar a isenção ou o parcelamento das taxas do ITBI junto aos cartórios e prefeituras.

Apesar dos esforços do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg), a padronização dos procedimentos, a considerar os depoimentos dos entrevistados, ainda é algo que se encontra pendente e tem gerado custos e transtornos adicionais aos beneficiários do PNCF. Trata-se de algo destacado por diversos atores envolvidos na execução do Programa, não somente pelos beneficiários. Caberia, neste sentido, um esforço adicional do MDA e da Anoreg com vistas a padronizar procedimentos, reduzir custos e interligar/informatizar as informações disponíveis.

4.9 Capilaridade das Instituições

A capilaridade das instituições contribui para agilizar os procedimentos e reduzir os prazos de tramitação, aprovação e implementação das ações do Programa. De uma forma geral, na maioria dos municípios, as instituições envolvidas (bancos, cartórios, sindicatos e conselhos) na operacionalização do PNCF estão presentes. Contudo, esse não é o caso de muitos municípios. Quando estas instituições não estão presentes, os beneficiários são obrigados a se deslocar aos municípios vizinhos, o que, para muitos beneficiários, resulta em uma elevação bastante grande dos custos, principalmente em função das constantes solicitações de atualização de certidões.

Dentre os locais visitados, até mesmo em Santa Catarina esse problema ocorre. Neste estado, em Paial, não há cartório e nem agência bancária e, em Entre Rios, não há nem sede do STR, que depende do sindicato do município de Xaxim. A capilaridade das instituições tende a ser mais baixa, de uma forma geral, nos municípios mais pobres. Este é o caso dos dois municípios já citados. A baixa capilaridade das instituições tende a afetar mais os prazos de tramitação, aprovação e implementação do Programa.

4.10 Documentação Pessoal e de Terras

Em função das exigências do PNCF e das instituições bancárias, a documentação de todas as pessoas beneficiárias das associações e dos vendedores deve estar regularizada, bem como a documentação do imóvel. Se porventura uma pessoa não possuir um documento ou estiver irregular, a proposta de financiamento não pode ter andamento. No entanto, é comum encontrar problemas com a documentação pessoal. Tudo isto contribui para que o processo de implementação das propostas atrase e possa se constituir em um fator definidor dos prazos mais morosos.

No Rio Grande do Sul, de acordo com um técnico entrevistado para esta pesquisa, “a maior dificuldade é relativa à documentação da terra, pois geralmente é em áreas de ocupação colonial, onde frequentemente a propriedade ainda não foi regularizada, tem problemas de herança, condomínios, vários donos, etc.”. Neste sentido, a UTE do estado afirma que apenas cerca de 25% das propostas encaminhadas estão sem nenhum tipo de problema e que, neste caso, o prazo de tramitação é de aproximadamente dois meses.

No estado de Mato Grosso, de acordo com um dirigente sindical, “tem muito problema com CPF’s dos propo-

centes em função de dívidas no comércio. Tem casos em que o proponente está com o cadastro limpo num dado momento, mas atrasa durante alguns dias a prestação de alguma coisa que comprou aí ele já vai para o Serasa (Centralização dos Serviços Bancários S/A) e fica com o cadastro sujo. Daí o banco manda o processo de volta para a UTE e fica aguardando até limpar o nome ou substituir o proponente”.

Se, de um lado, esses problemas costumam ocorrer com os compradores, de outro lado, também ocorrem com os vendedores, já que estes também não podem ter problemas documentais ou débitos em seu nome para que o processo possa ser finalizado. Assim, quando se trata de associações da linha CPR, que envolvem um número maior de interessados, esses problemas tendem a provocar atrasos na tramitação das propostas, ainda maior do que na linha Consolidação da Agricultura Familiar. No entanto, na linha CAF também pode haver compra de áreas coletivas, mesmo sem a necessidade de se constituir associações, principalmente aonde não há presença de pequenas áreas à venda, como costuma acontecer em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

4.11 Sistema de Informações

O sistema de informações do PNCF (SQD/SIG/SAC) é uma importante inovação do Programa. Foi constituído com o objetivo de facilitar o acompanhamento das propostas e identificar possíveis gargalos nos procedimentos, permitindo que os gestores pudessem intervir rapidamente. Todas as propostas de financiamento são cadastradas no Sistema de Qualificação de Demanda (SQD), na maioria das vezes por entidades sindicais, UTE’s, ONG’s e empresas de assistência técnica cadastradas nos conselhos estaduais de desenvolvimento rural.

A seguir, apresenta-se uma sequência de figuras que exemplificam as etapas das consultas ao sistema e do cadastramento e acompanhamento de propostas. Apesar disso, verificou-se que o sistema nem sempre é adequadamente alimentado e que alguns estados utilizam sistemas paralelos de controle para manter as entidades parceiras informadas sobre o andamento das propostas na UTE e nos bancos.

Figura 9 – Situação das propostas de financiamento em cada município

Município	Abertas			Fechadas			Encerradas			Contratadas			Total		
	Prop.	Fam.	R\$	Prop.	Fam.	R\$	Prop.	Fam.	R\$	Prop.	Fam.	R\$	Prop.	Fam.	R\$
Alto Parnaíba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10	400.000	10	10	400.000
Ampé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	40.000	1	1	40.000
Apucarana	0	0	0	0	0	0	2	2	80.000	44	44	1.760.000	46	46	1.840.000
Astorga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	18	720.000	18	18	720.000
Barbosa Frazz	0	0	0	0	0	0	1	1	40.000	6	6	240.000	7	7	280.000
Barraço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	120.000	3	3	120.000
Bela Vista do Caroba	2	2	80.000	0	0	0	2	2	80.000	2	2	80.000	6	6	240.000
Bela Vista do Paraíso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	80.000	2	2	80.000
Bituna	0	0	0	0	0	0	1	1	40.000	5	5	200.000	6	6	240.000
Bom Jesus do Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11	440.000	11	11	440.000
Bom Sucesso	0	0	0	0	0	0	10	10	400.000	3	3	120.000	13	13	520.000

Figura 10 – Exemplo de uma proposta de financiamento e seus módulos

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Programa Nacional de Crédito Fundiário
Sistema de pré-cadastro para qualificação da demanda do PNCF

Destaque do governo
SQD
UTN - DF

PROPOSTA DE FINANCIAMENTO
JOÃO MARIA VALDIR DEBONA
Número da proposta
2009-PR-C6099

PROJETO BENEFICIÁRIOS IMOVEIS APOIOS

Dados administrativos
Programa CAF
Município de referência Barracão
Data de recebimento 20/10/2009
Data de fechamento 20/10/2009
Entidade responsável Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil - PR
Operador titular Sonia Leonardi Dal Vesco (ARCAFAR-PR-PR)
Quantidade de beneficiários (Nenhum nomeado)

Dados do grupamento
Nome JOAO MARIA
Tipo Individual
CPF 749.814.209-00
Quantidade de beneficiários 1

Dados financeiros
Total área (ha) 40.000,00
Total (R\$) 40.000,00

Figura 11 – Formulário de proposta de financiamento gerado pelo Sistema de Informações Gerenciais (SIG)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO
Sistema de pré-cadastro para qualificação da demanda do PNCF

Número da proposta
2009-PR-C6099

PROPOSTA DE FINANCIAMENTO

1. Dados do grupamento
Nome
JOAO MARIA
Tipo de grupamento Individual
CNPJ/CPF
Quantidade de beneficiários 1

2. Dados administrativos
Programa CAF
Município de referência Barracão
Data de recebimento 20/10/2009
Entidade responsável Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil - PR
Data de fechamento 20/10/2009
Operador titular Sonia Leonardi Dal Vesco

Figura 12 – Exemplo de um controle paralelo adotado pela UTE de Santa Catarina e publicado no site da Secretaria de Agricultura

SITUAÇÃO DAS PROPOSTAS DO PNCF - 01/09/2010

AP - APROVADA E DATA DA APROVAÇÃO
BB - DATA ENVIO AO BANCO DO BRASIL
CEV - DATA DE ENVIO A CAIXA ECONOMICA
DEV - UTE DEVOLVEU A SDR
RET - RETORNOU A UTE
DEV - FALTA DOC - QUANDO O BANCO DEVOLVEU A UTE FALTANDO DOCUMENTO.
UTT - QUE FORAM APROVADAS NA UTT DE CHAPECO
VT - TRAMITAÇÃO INTERNA

Nº	DATA ENTRADA	SDR	MUNICÍPIO	PROPONENTE	ÁREA	VALOR	SITUAÇÃO
1	08/04/2005	ARARANGUÁ	ARARANGUÁ		04,00	40.000,00	APROVADA-40.000,00- vmdediordesta@... CANCELADA - DEV 1ª VIZIA (24/08/2007) DEV 26/08/2010
2	18/09/2007	ARARANGUÁ	ARARANGUÁ		03,30	40.000,00	BB20/09/2007- DEV FALTA DOC- DEV 22/10/2007-RET/13/03/2008- DEV/17/03/2008 (DEV - SCD)
3	19/08/2009	ARARANGUÁ	ARARANGUÁ		03,75	40.000,00	A-40.000,00 - 05/10/2008 - BB 22/10/2008
4	04/10/2007	ARARANGUÁ	ARARANGUÁ		05,00	40.000,00	- DEV FALTA DOC-DEV/21/11/2007- RET/13/03/2008 - BB/19/03/2008-DEV FALTA DOC-DEV/23/04/2008 - RET/16/07/2008 - BB/11/08/2008 - DEV FALTA DOC - VISTORIA - INDEFERIDO (Não se aguarda) - - CANCELADA - DEV/06/03/2009
5	05/09/2007	ARARANGUÁ	ARARANGUÁ		03,91	40.000,00	BB/06/09/2007 - DEV FALTA DOC- DEV/09/10/2007-RET/29/01/2008- BB/14/02/2008-DEV FALTA DOC- DEV/13/03/2008 (DEV - SCD)
6	07/11/2008	ARARANGUÁ	ARARANGUÁ		0,00	40.000,00	VISTORIA - A/R R\$ 40.000,00

4.12 Manuais e Padronização de Procedimentos

Diversos atores locais indicaram que os procedimentos não são bem padronizados e que as UTE's e bancos exigem alguns documentos diferentes daqueles exigidos no check-list. Isso resulta que muitas propostas acabam retornando aos municípios e resultando em um incremento de prazo para uma nova submissão à UTE e câmaras técnicas, que pode chegar a alguns meses. Embora seja difícil prever todas as possíveis situações e irregularidades que possam haver em termos documentais, principalmente empecilhos no que se refere à documentação de terras, seria importante que os procedimentos fossem mais conhecidos e mais claros, um aspecto muito destacado pelo atores sociais.

No Rio Grande do Sul, de acordo com um entrevistado da UTE, “o manual operativo tem linguagem inacessível às pessoas do interior, que é quem operacionaliza o Programa nos sindicatos, e também aos agricultores”. O entrevistado citou o exemplo de um manual elaborado pela Caixa Econômica Federal que possui linguagem mais acessível e que, em função das limitações de recursos dos envolvidos, a comunicação é quase que exclusivamente eletrônica.

No sentido de tornar o Programa e suas regras mais intelegíveis, as federações de trabalhadores e bancos elaboram materiais de divulgação próprios, com vocabulários mais simples. É importante destacar que nos sindicatos as informações sobre o PNCF e o cadastro em qualificação de demanda são realizados normalmente pelo pessoal administrativo que se ocupa de outras funções, o que reforça a necessidade de materiais de divulgação mais simplificados. Nos casos em que há pouca rotatividade do pessoal que se ocupa desta função, a situação tende a não ser tão problemática, no entanto, na maioria dos casos não é esta a situação encontrada.

4.13 Síntese da Análise do Estudo 2 e Recomendações ao PNCF

O presente capítulo apresentou os resultados da análise do estudo que teve por objetivo analisar os principais fatores que interferem nos prazos de tramitação, aprovação e implementação das linhas Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) e Combate à Pobreza Rural (CPR) do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Para realizar tal análise, foram pesquisados quarenta municípios, localizados nos estados de Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Bahia, Ceará, Alagoas, Santa Catarina, Tocantins, Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Esses locais, já definidos no próprio edital lançado pelo IICA, desenvolveram diferentes dinâmicas sociais que levaram a distintos prazos de tramitação, aprovação e implementação do Programa.

Conforme se apresentou na parte inicial deste capítulo, os diversos aspectos que interferem nos prazos de tramitação, aprovação e implementação do PNCF, analisados neste trabalho, são de ordem histórico-organizativa e político-institucional. Procurou-se identificar como estes fatores de forma não isolada, mas articulada, interferem nos prazos de implementação do Programa. A noção de rapidez ou morosidade serviu tão somente para contribuir com a análise e não para criar uma situação dual.

No âmbito dos aspectos mencionados, pode-se afirmar que há nove fatores que se destacam em termos de interferência nos prazos de implementação do Programa. Os prazos mais curtos tendem a coincidir com o seguinte conjunto de fatores: 1) a experiência anterior dos atores sociais (órgãos governamentais, sindicatos, ONGs, etc.) com programas de crédito fundiário; 2) o envolvimento dos movimentos sociais, particularmente do sindicalismo, no que se refere à facilitação e agilização dos passos burocráticos para a aprovação da proposta de financiamento; 3) a possibilidade de diálogo e articulação das Unidades Técnicas Estaduais quando alocadas em órgãos estaduais comprometidos com as linhas do PNCF; 4) a perenidade da institucionalidade responsável pelo Programa (UTE's e câmaras técnicas) e de suas respectivas equipes técnicas; 5) a reorganização de processos e procedimentos (etapas, fluxos e peças técnicas), no sentido de agilizar a implementação e considerar a realidade local; 6) o entrosamento, capacitação e comprometimento político-institucional dos envolvidos; 7) a participação ativa dos bancos em fóruns de execução do Programa (câmaras técnicas, principalmente) e a reorganização de seus procedimentos internos; 8) a capilaridade das instituições (órgãos go-

vernamentais, sindicatos, cartórios e bancos mais próximos do público beneficiário); 9) a ocorrência de menos problemas com documentação pessoal e do imóvel; 10) a elaboração de manuais explicativos do PNCF. Além destes, destacam-se outros três fatores que, embora não provoquem grandes diferenciações nos prazos de implementação do Programa nas unidades da federação, de alguma forma interferem neles, reduzindo-os ou estendendo-os: 11) o apoio e acompanhamento do governo federal às ações descentralizadas pelo Programa; 12) a padronização de procedimentos e taxas cartoriais; 13) a funcionalidade do sistema de informações.

Com base no exposto, recomenda-se ao Programa Nacional de Crédito Fundiário:

- » confeccionar materiais de apoio adequados para a realização da capacitação inicial, de forma a repassar todas as informações e execução de ações contempladas nesta etapa no Manual Operacional do PNCF. Durante a pesquisa a campo, constataram-se dificuldades por parte dos beneficiários no acesso e ou compreensão dos itens listados a seguir:
 - características para a elegibilidade do imóvel, preço de referência para negociação, assim como seu potencial produtivo;
 - informações sobre características de documentos dos potenciais beneficiários;
 - identificação, apoio e negociação do preço do(s) imóvel(is) selecionados;
 - informações sobre condições de financiamento da terra, com a devida simulação do financiamento, contemplando juros e valor das parcelas;
 - os organismos responsáveis e as diferentes etapas da tramitação da proposta de financiamento;
 - noções e regras básicas do associativismo;
 - informações sobre a gestão da associação, dos projetos e dos recursos do PCPR;
 - a apresentação de informações sobre a assistência técnica e o Pronaf, no âmbito do PNCF;
- » promover o recredenciamento das instituições e organizações de assistência técnica, no sentido de identificar aquelas que de fato estão comprometidas com o Programa;
- » fortalecer o papel complementar das organizações sociais de apoio ao Programa, visto que não devem ocupar o lugar do Estado, pois é importante que acompanhem politicamente os assentados para que estes não fiquem à mercê de organizações que não são comprometidas e tenham interesses estritamente econômicos. Nesse sentido, é importante estabelecer um diálogo com as organizações parceiras para desenvolver ações, considerando sua capacidade operacional, que procurem suprir parte deste problema, ao mesmo tempo em que eleve a capacidade organizativa e política dos assentados;
- » estruturar as Unidades Técnicas Estaduais para que estas possam de fato acompanhar, dar suporte e fiscalizar a execução do Programa, particularmente os serviços prestados pelas equipes de assistência técnica e a verificação da elegibilidade dos beneficiários;
- » incentivar que as Unidades Técnicas Estaduais constituam equipes multidisciplinares que possam atender também adequadamente as necessidades organizativas dos assentados e beneficiários do Programa;
- » elevar a capacidade institucional da SRA para responder às demandas apresentadas pelas UTE's, aumentando o quadro de pessoal e dotando-as de instrumentos que façam valer o que se prevê no PNCF, principalmente no que se refere à elegibilidade dos beneficiários e à execução dos serviços de assistência técnica, mas também criando condições para qualificar os processos e atores envolvidos na execução do Programa;
- » desenvolver mecanismos para que os bancos participem de fato das câmaras técnicas estaduais, no sentido de colocá-los em diálogo com a realidade dos assentados e beneficiários do Programa e desenvolver mecanismos que possam agilizar seu andamento;
- » implantar contratos mais longos ou realizar concursos públicos para efetivar os assessores do Programa, com vistas a reduzir a rotatividade;
- » garantir apoio financeiro permanente aos parceiros do Programa para que não haja interrupções no desenvolvimento das ações e menor rotatividade do pessoal envolvido;
- » realizar cursos periódicos que permitam detectar os principais entraves nos fluxos operacionais, identificar soluções adequadas às realidades locais, reorganizar os processos e reduzir o tempo de aprendizado dos novos operadores do Programa, em todos os níveis, visando a agilização dos prazos de tramitação das propostas;
- » rever o sistema de informações, de forma a torná-lo um instrumento mais eficaz para o processo de agilização dos processos de operacionalização do Programa.

5

Ação Sindical e Política Pública: práticas político-organizativas do movimento sindical rural na implementação do PNCF



O Programa Nacional de Crédito Fundiário, desde 2003, busca viabilizar o acesso à terra a agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, por meio da compra de imóveis rurais que não se enquadram nos critérios de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Nesse sentido, trata-se de um instrumento complementar ao processo de Reforma Agrária, na medida em que os imóveis disponibilizados para esse Programa não concorrem com os critérios definidos pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que deve ocupar o lugar central na política de distribuição da propriedade da terra no País.

Diferentemente dos antecedentes programas de crédito fundiário que não previam mecanismos de participação social no processo de sua implementação e gestão pública, o PNCF define um papel estratégico às organizações sociais dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar, em particular à Contag e à Fetraf-Brasil. Esses sistemas de representação dos interesses sindicais, com suas respectivas estruturas estaduais, territoriais e municipais, assumem o papel de parceiros nacionais do Programa, cabendo-lhes um conjunto de atribuições: (i) divulgação dos conteúdos do Programa; (ii) organização, mobilização e capacitação dos segmentos interessados; (iii) apoio à constituição da associação, à escolha da entidade prestadora dos serviços de assistência técnica, à elaboração da proposta de financiamento, à negociação do valor do imóvel; (iv) acompanhamento ao processo de instalação das famílias no assentamento; (v) acompanhamento ao processo de implantação e consolidação de um projeto econômico-produtivo e social das famílias assentadas, etc. Além dessas organizações, o Programa abre espaço ainda para a constituição de outras parcerias institucionais voltadas para a sua operacionalização. Dentre elas, destacam-se as instituições governamentais estaduais e municipais que atuam na área rural, bem como as organizações não-governamentais e até mesmo empresas de assistência técnica credenciadas pela Unidade Técnica Estadual como prestadoras desse tipo de serviço às famílias beneficiárias do PNCF.

Assim, a Secretaria de Reordenamento Agrário decidiu que o tema específico da parceria entre as esferas de governo e o movimento sindical dos trabalhadores rurais e agricultores familiares deveria fazer parte dos aspectos a serem investigados na pesquisa qualitativa de avaliação dos seis primeiros anos de implementação do PNCF. O Edital que deu origem à presente publicação já definia em seu escopo os seis Sindicatos de Trabalhadores Rurais que serviram de base para o levantamento das informações²⁵ utilizadas para a elaboração da análise aqui apresentada. Os sindicatos selecionados que operam com a Linha CPR foram os de Piri-piri (PI), Caraúbas (RN) e Morro do Chapéu (BA). Por sua vez, na Linha CAF foram identificados os STRs de Frederico Westphalen (RS), Afonso Claudio (ES) e Morrinhos (GO).

O presente capítulo está estruturado da seguinte maneira: no primeiro item, busca-se compreender a estratégia da parceria do movimento sindical rural no plano dos processos de descentralização das políticas públicas e de participação das organizações da sociedade civil no controle social. A seguir, são abordadas as reconfigurações no campo sindical provocadas pela diversidade das práticas sociais relacionadas à luta pela Reforma Agrária e à luta pelo acesso ao crédito fundiário. O terceiro ponto analisado enfoca o papel político desempenhado pelas formas de representação e organização sindical nas esferas nacional e estaduais na implementação do PNCF. O próximo item aborda especificamente o papel dos sindicatos nesse processo, enfocando temas como a capacitação das direções, as estratégias de divulgação e comunicação interna, as formas de organização das famílias e de escolha e negociação do valor do imóvel, a atuação na fase de implantação dos assentamentos, bem como a infraestrutura de apoio à realização dessas atividades. O quinto item contempla uma análise para além da ação sindical, enfatizando a formação de arranjos institucionais e organizativos e as iniciativas de articulação de políticas públicas em curso nos assentamentos pesquisados. Por fim, apresenta-se uma síntese dos principais resultados obtidos a partir da realização desse estudo específico.

²⁵ As direções das federações foram fundamentais para a realização dessas entrevistas, uma vez que forneceram a relação dos dirigentes e eventuais assessores de cada sindicato selecionado, além de disponibilizarem os contatos para o agendamento da visita à entidade. Deve-se ressaltar que em todos os sindicatos pesquisados houve uma boa receptividade e seus dirigentes prontamente se dispuseram a prestar os depoimentos, compreendendo o significado desse trabalho para o futuro do Programa.

5.1 Descentralização de Políticas Públicas e Participação Social: a Parceria do Movimento Sindical Rural no PNCF

Nesse item pretende-se recuperar inicialmente a origem recente do debate relacionado à descentralização política no contexto nacional, de maneira que se possa compreender a proposta de parceria do movimento sindical dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar na operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Num segundo momento, apresenta-se uma sistematização geral das informações disponíveis no sistemas de dados da SRA, a respeito da contribuição das federações e sindicatos na execução do PNCF.

5.1.1 Descentralização política e participação social nas políticas públicas

O processo de descentralização político-administrativa adotado pelo Brasil, após a aprovação da Constituição Federal de 1989, permite não só a definição de atribuições específicas para cada ente da federação (União, Estados e Municípios), mas também a abertura de espaços para a participação das organizações da sociedade civil em várias áreas de atuação e em diferentes fases da implementação dessas ações. Sempre que incorporado no planejamento das políticas públicas nacionais, esse processo coloca um conjunto de novas questões e desafios, do ponto de vista da ampliação do espaço público e da democratização da esfera pública. Nesse contexto, a criação e o fortalecimento de canais de diálogo e participação social (conselhos, fóruns, colegiados, etc.), nos três níveis da Federação (nacional, estadual e municipal), configuraram-se numa estratégia assumida por vários governos federais, mas que ganhou maior expressão política durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A emergência dessas novas institucionalidades, a definição de regras e normas para o funcionamento democrático desses novos espaços públicos, a construção de práticas coletivas inovadoras por parte das organizações sociais e a própria forma de atuação do Estado constituem-se em “componentes de um complexo jogo político onde são disputados significados e conteúdos das políticas públicas” (MEDEIROS, 2002, p. 119). A presença de diferentes formas de representação e organização dos interesses da sociedade civil nos espaços de controle e gestão social das políticas públicas demonstra que o Estado reconhece politicamente essas estruturas organizativas e, ao mesmo tempo, confere a legitimidade necessária para sua atuação. No âmbito das políticas públicas, os movimentos e as organizações sociais que participam desses processos direcionam suas demandas coletivas para esses espaços públicos, exigindo soluções e respostas do Estado.

Assim, com base na descentralização das atribuições das esferas de governo, os espaços municipais passam a ser considerados pelas organizações sociais como um espaço privilegiado para influenciar na gestão de políticas públicas e, por isso, tendem a fortalecer e valorizar sua atuação organizada nesses espaços. Muito embora reconheçam que sua participação nessas instâncias de gestão seja caracterizada pela existência de fortes relações assimétricas de poder face às estruturas políticas municipais, sua atuação é vista como decisiva para garantir o acesso a informações, ampliar seu reconhecimento político e a legitimidade da representação social e assegurar o direito de contestar publicamente decisões tomadas de forma unilateral, sem a participação dos atores sociais diretamente envolvidos na resolução de um determinado tipo de conflito de interesses.

No caso específico dos programas de crédito fundiário implementados pelos dois últimos governos federais (o Programa Banco da Terra, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, e o Programa Nacional de Crédito Fundiário, do Governo Lula), tem-se um exemplo claro de como a formatação de uma determinada política, ainda que preveja a descentralização administrativa, atribuindo funções a estados e municípios, não garante a criação de espaços públicos de controle social, em que os atores sociais interessados na solução dessa demanda participem desse processo. Por conta dessa diferença fundamental na gestão social entre esses programas, as organizações da sociedade civil, em especial o movimento sindical de trabalhadores rurais e da agricultura familiar, se posicionaram contrárias ao Programa Banco da Terra. Por sua vez, com a criação dos canais de diálogo, negociação e gestão social para a operacionalização do PNCF, as entidades sindicais e outras organizações da sociedade civil decidiram contribuir com o processo de execução e gestão do referido programa.

Box 4 – A descentralização do Programa Nacional de Crédito Fundiário

O PNCF apóia-se, em primeiro lugar, na participação dos principais beneficiários do Programa: os trabalhadores e trabalhadoras sem terra, minifundiárias ou minifundiários e suas organizações comunitárias. São estes trabalhadores ou estas organizações que elaboram as propostas de financiamento (para aquisição de terras e investimentos básicos) e asseguram a sua implementação.

O Programa apóia-se, também, nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, em todos os níveis da Federação. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) verificam a elegibilidade dos beneficiários e opinam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento do Programa.

Os Estados participantes, principais encarregados da execução do Programa, definem os Planos de Implementação do Programa, que contêm as diretrizes básicas, as áreas prioritárias e a estratégia de ação no Estado, bem como as metas anuais para cada área. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são as instâncias decisórias estaduais, pois a eles compete aprovar estes Planos, bem como analisar e aprovar cada proposta de financiamento e cada operação de compra e venda. Em cada Estado participante, uma Unidade Técnica Estadual, órgão executor do Programa no Estado, assegura a tramitação e monitora a execução das propostas de financiamento. Os Estados podem também contar com a participação dos órgãos estaduais de terras, notadamente para a verificação da elegibilidade dos imóveis selecionados para aquisição pelos beneficiários e dos preços inicialmente acordados entre as partes (beneficiários e vendedores).

Poderão também participar, como parceiros do Programa, as associações ou consórcios de municípios, bem como as agências territoriais de desenvolvimento e outras formas institucionais de articulação para o desenvolvimento territorial. Nestes casos, as parcerias com a sociedade civil e o papel deliberativo dos Conselhos Territoriais ou Regionais de Desenvolvimento Rural também deverão ser observados e previstos nos convênios estabelecidos entre o MDA, a associação de município e os governos estaduais.

Em nível nacional, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) estabelecer as diretrizes globais e as metas anuais do Programa, contidas no Plano Nacional de Implementação do Programa, bem como assegurar a harmonia entre este Plano e os Planos Estaduais e avaliar a execução do Programa como um todo.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que teve participação decisiva na concepção e elaboração do Programa é parceira na sua gestão e execução. Participam também do Programa outras organizações da sociedade civil, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Fetraf-Sul e a União Nacional das Escolas Família Agrícola - Unefab. A participação das Federações de Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura e na Agricultura Familiar e de seus sindicatos está também assegurada através dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável dos quais participam.

Procura-se, assim, em toda a concepção e operacionalização do Programa, garantir a descentralização, a participação dos trabalhadores e suas organizações, uma maior integração com outros instrumentos de política de desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento local no meio rural.

Fonte: MDA (2005).

Criado por meio do Decreto 4.892, de 25 de novembro de 2003, o Programa Nacional de Crédito Fundiário resulta de um processo de discussão e elaboração conjunta que envolveu representantes do governo federal e das organizações de representação sindical dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar, em particular a Contag e a Fetraf-Sul. De acordo com as definições normativas do Programa, o processo de descentralização administrativa e a participação da sociedade civil devem garantir que as famílias beneficiárias sejam incluídas

social, econômica e politicamente na estratégia de desenvolvimento municipal e territorial. Nesse sentido, esse processo de inclusão deve favorecer a articulação das ações do PNCF às demais políticas voltadas para o desenvolvimento rural.

Para tanto, o PNCF está estruturado de forma descentralizada, contemplando, de um lado, a participação das instituições governamentais ligadas aos demais ministérios e aos entes federativos (governos estaduais e municipais), bancos públicos (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e, mais recentemente, Caixa Econômica Federal) e, de outro lado, o envolvimento ativo do movimento sindical rural e de outras organizações da sociedade civil com atuação no meio rural, em particular as organizações não-governamentais, as cooperativas de prestação de serviços, as empresas de assistência técnica, etc. O movimento sindical dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar é considerado pelas normas do PNCF como parceiro estratégico nas várias fases do processo de implementação das ações do Programa, inclusive nas fases de definição de normas e na formulação da metodologia de monitoramento e avaliação.

As federações e sindicatos passam a ser reconhecidos institucionalmente pelo Programa como legítimos interlocutores políticos e, por meio de sua ativa participação nos conselhos, nos diferentes níveis de governo, podem desempenhar um importante papel no controle social das ações do Programa. Esse papel de destaque na operacionalização desse Programa está relacionado diretamente às pressões exercidas, na etapa inicial de formulação dessa política, pelas organizações sindicais, em particular a Contag e a Fetraf-Sul, para que fossem criados mecanismos efetivos de participação social. Tais organizações apresentaram suas propostas em relação a uma política de crédito fundiário para o País e foram convidadas pelos gestores públicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário para debater a reformulação dessa política, contribuindo assim de forma decisiva para a definição das linhas de ação aprovadas no PNCF. Portanto, as duas principais vertentes políticas do movimento sindical, desde o início desse Programa, se colocaram como parceiras políticas, buscando ampliar e agilizar, de forma democrática, a criação de assentamentos que viabilizassem condições dignas de vida e trabalho para as famílias que fossem ocupar suas terras.

A descentralização política e a constituição de canais de participação popular permitem que as entidades sindicais desempenhem diversas atribuições durante as etapas de execução do Programa, dentre as quais se destacam:

- » a identificação e seleção dos trabalhadores potencialmente beneficiários, estimulando sua coesão social e sua identidade coletiva;
- » a divulgação do conteúdo do Programa entre os potenciais beneficiários dessa ação, seja por meio da utilização de materiais editados pelo MDA, seja de publicações elaboradas pelas entidades sindicais;
- » o processo de capacitação dos diferentes atores envolvidos na implementação do PNCF, em particular sobre os direitos e deveres dos grupos beneficiários, das organizações de apoio e do Estado;
- » a organização dos agricultores sem terra ou com pouca terra em associações, fortalecendo as lideranças internas que tenham representatividade e potencialidades para participar de processos de negociação dos conflitos;
- » o fornecimento da declaração de elegibilidade das famílias inscritas na proposta;
- » a mobilização desses grupos organizados para lutar pelo acesso aos direitos, serviços e políticas públicas previstos pelo PNCF, pressionando as instituições responsáveis pela agilização, eficiência e transparência das ações nas áreas social, econômica, cultural, ambiental e política;
- » o acompanhamento da vistoria técnica do imóvel, para análise das condições naturais da área e definição do valor de mercado do imóvel;
- » a elaboração, em conjunto com as famílias das associações, da proposta de financiamento para a aquisição do imóvel;
- » o apoio à negociação do preço do imóvel entre o proprietário da terra e as famílias beneficiárias;
- » a avaliação da proposta de financiamento, caso o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural não o faça, para enviá-la à Unidade Técnica Estadual (UTE);

- » o acompanhamento permanente de todo o processo administrativo – antes e depois de sua aprovação técnica e financeira – e do projeto de implantação da infraestrutura social;
- » o acompanhamento permanente da elaboração e execução do projeto produtivo e econômico do assentamento;
- » a participação nos espaços de gestão social (os Conselhos de Desenvolvimento Rural ou similares), desde o nível municipal até o nacional, desenvolvendo o monitoramento e a avaliação permanente das ações implementadas pelo Programa nas diferentes esferas de atuação.

Esse conjunto diversificado de atribuições exige das direções e lideranças sindicais a aquisição de novas competências ou o fortalecimento de capacidades políticas, sociais e, inclusive, técnicas. Nesse sentido, o envolvimento sindical no processo de implementação das ações ligadas a esse Programa tem contribuído para a afirmação de uma opção política voltada para a consolidação da esfera pública ampliada e a democratização dos espaços de controle e gestão social.

Para assegurar o cumprimento desses objetivos, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural constituem-se numa das principais bases de apoio desse Programa, cabendo-lhes verificar a elegibilidade das famílias beneficiárias e opinar a respeito da proposta de financiamento apresentada pela associação. Os CMDRs configuram-se na primeira instância consultiva e de monitoramento do Programa e, por isso, é fundamental que funcionem de forma democrática e participativa. E para que esses conselhos desempenhem efetivamente esse papel na operacionalização do Programa, os STRs têm um papel decisivo, estimulando o envolvimento e comprometimento das diversas institucionalidades participantes desses conselhos de gestão social.

Entretanto, é importante ressaltar a multiplicidade de sentidos da ação sindical, na medida em que no interior do campo sindical ou mesmo no seio de uma federação, convivem distintas concepções e perspectivas de atuação político-sindical. Isso significa que as direções sindicais possuem uma diversidade de posições e posturas em relação à organização dos trabalhadores rurais e agricultores familiares com pouca terra para lutarem pela aquisição de um imóvel rural, de forma individual ou coletiva, por meio do crédito fundiário. Além disso, verifica-se também que, no interior desse campo de forças sindicais, as direções dessas entidades desempenham práticas coletivas bem diferenciadas, no que diz respeito à operacionalização do PNCF, evidenciando que o movimento sindical não é homogêneo ou estático em seus posicionamentos. Uma de suas principais riquezas reside justamente em sua diferenciação política interna, o que confere ao movimento sindical a possibilidade da convivência e do compartilhamento de concepções e práticas não só distintas, mas em alguns casos, até contraditórias entre si.

Assim, tendo em vista a atribuição específica conferida pelo PNCF às organizações sindicais, nos diferentes níveis de atuação, desde o plano nacional até o municipal, o presente relatório pretende analisar as práticas organizativas desenvolvidas por essas entidades, em diversas regiões do País. Essa análise visa apontar, fundamentalmente, os mecanismos e instrumentos criados pelo movimento sindical que permitem a produção de práticas sindicais inovadoras e exitosas capazes de ampliar e dinamizar as ações do referido programa do governo federal e, além disso, conferindo legitimidade e reconhecimento social à sua direção. No entanto, a direção dessa análise não pretende obscurecer ou anular a existência de diferentes formas de atuação sindical, nem sempre em consonância com os objetivos e a metodologia de trabalho previstos no PNCF.

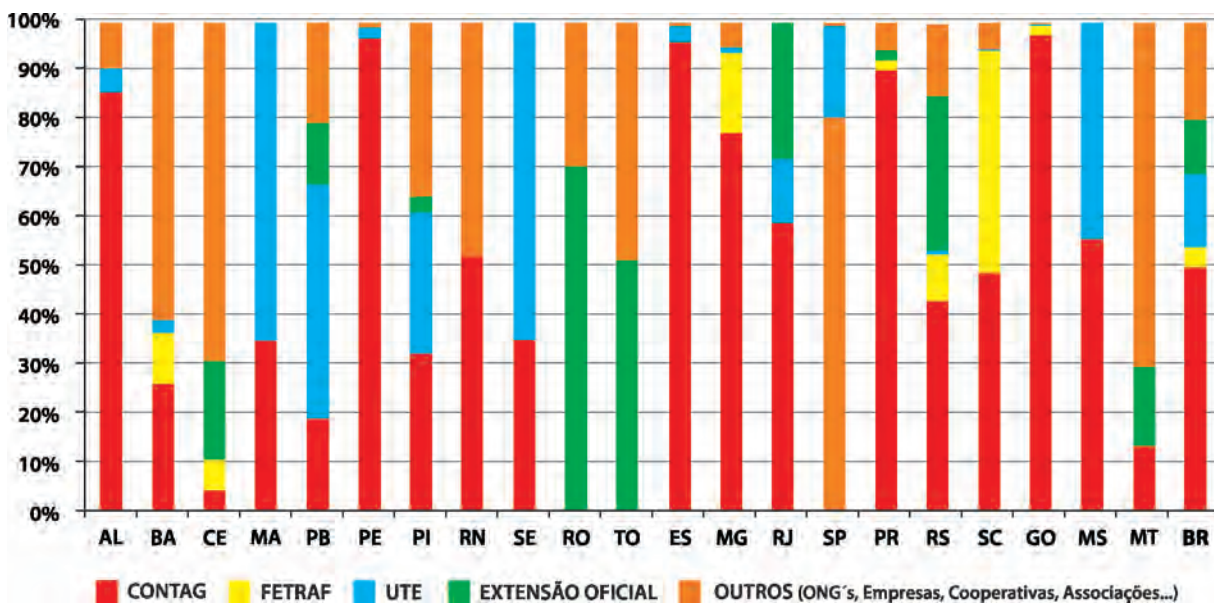
5.1.2 A participação do movimento sindical rural no PNCF

O sistema de informações criado pela SRA busca se constituir num instrumento de monitoramento e avaliação geral do Programa Nacional de Crédito Fundiário e está à disposição do Ministério do Desenvolvimento Agrário e das demais instituições e entidades parceiras. Assim, com base nas informações oficiais fornecidas por esse sistema de monitoramento de resultados, é possível elaborar impressões

preliminares a respeito da importância da participação do movimento sindical rural, considerando-se os dados relativos à mobilização das famílias beneficiárias, de acordo com o principal ator social responsável pela organização do grupo (a Unidade Técnica Estadual, as empresas públicas estaduais prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural, a Contag, a Fetraf-Brasil e outros segmentos, dentre os quais se incluem as organizações não-governamentais, cooperativas de técnicos, empresas privadas, associações, etc.).

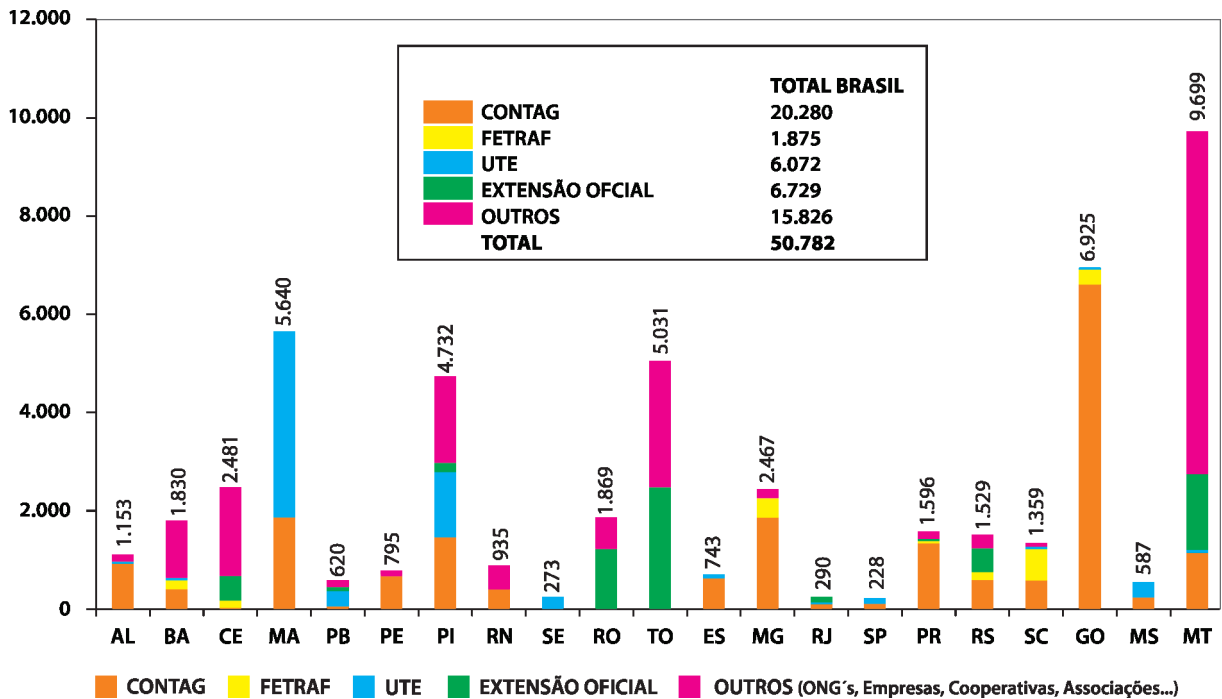
As figuras a seguir apresentam a participação absoluta e relativa dessas diversas instituições públicas e organizações na mobilização e indicação de beneficiários ao PNCF, desde a implementação do Programa. Verifica-se que cerca de 40% dos beneficiários (20,28 mil) foram indicados pelos sindicatos vinculados à Contag. Em seguida, aparecem os outros segmentos (não especificados), com pouco mais de 31% (15,82 mil famílias). Os órgãos governamentais dos estados ligados à extensão rural foram responsáveis pelo assentamento de 6,7 mil famílias e as UTEs por 6 mil. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Fetraf-Brasil mobilizou 1,87 mil.

Figura 13 – Participação das instituições e organizações no PNCF: percentual de famílias indicadas



Fonte: SRA/MDA (2010).

Figura 14 – Participação das instituições e organizações no PNCF: número de famílias indicadas



Fonte: SRA/MDA (2010).

Analisando-se as informações acima apresentadas, pode-se perceber a forte presença dos sindicatos ligados à Contag, em especial, nos estados de Espírito Santo, Pernambuco e Goiás, onde mais de 90% das famílias assentadas foram mobilizadas por essas entidades. Nos estados do Paraná, Alagoas, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte, os sindicatos filiados a Contag articularam pelo menos 50% das famílias assentadas pelo PNCF, demonstrando a importância das entidades sindicais nesse processo. O trabalho de articulação desenvolvido pelas UTEs destaca-se nos estados do Maranhão e Sergipe, mas apresenta resultados também expressivos na Paraíba, Mato Grosso do Sul e Piauí. As empresas oficiais de assistência técnica e extensão rural cumprem um papel relevante na mobilização das famílias dos estados de Rondônia, Tocantins e Rio Grande do Sul. A Fetraf-Brasil possui uma atuação maior em Santa Catarina, ainda que tenha participado também da mobilização de uma parcela das famílias de Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará. Por fim, os diversos segmentos identificados no sistema de informações como “outros” demonstram uma atuação mais significativa nos estados de Mato Grosso, Ceará, Bahia, Tocantins e Rondônia, sendo que em alguns deles são mais importantes as ONGs e cooperativas e, em outros, as empresas privadas de assistência técnica, ambas credenciadas nas UTEs desses estados.

Algumas práticas do sindicalismo dos trabalhadores rurais, na parceria social de operacionalização do PNCF, contribuem para o bom andamento do Programa: (a) busca das federações em estabelecer uma bandeira política própria, distinguindo-se de outras organizações sociais rurais; (b) nível de mobilização social; (c) nível de divulgação; (d) disponibilidade de infraestrutura física; (e) qualificação dos dirigentes e da assessoria envolvidos na execução do Programa; (f) nível de articulação com as organizações parceiras.

5.2 Políticas de Reforma Agrária e de Crédito Fundiário: Reconfigurações a partir da Ação Sindical

Durante o primeiro ano de gestão do Governo Lula, em 2003, a Secretaria de Reordenamento Agrário do MDA promoveu uma série de reuniões visando formular uma proposta de política de crédito fundiário. Para

essas reuniões o novo governo chamou para discussão e negociação as representações sindicais dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar (Contag e Fetraf-Sul), que apresentaram suas propostas para a criação de um novo programa de crédito fundiário. Para as direções dessas duas organizações, a estratégia do crédito fundiário é entendida como complementar à Reforma Agrária, pois não conflita com o tipo de imóveis passíveis de desapropriação para fins de interesse social. De um modo geral, compreendem que o PNCF não concorre com o PNRA, ainda que uma parcela das famílias possa se interessar pelas duas alternativas de acesso à terra.

A partir de momento em que o governo federal lança o Programa Nacional de Crédito Fundiário, no final de 2003, e inicia as ações destinadas à sua estruturação nos planos federal, estaduais e municipais, constituindo e capacitando as equipes técnicas responsáveis pela execução e gestão do Programa, articulando os representantes das diferentes instituições públicas, firmando parcerias com as entidades sindicais e contribuindo para a capacitação de seus dirigentes e lideranças, uma nova situação se coloca no interior do movimento sindical, particularmente para aquelas federações e sindicatos que lutavam (e continuam lutando) pela ampliação da Reforma Agrária: introduz-se nesse cenário a possibilidade de se organizar os trabalhadores rurais e os agricultores familiares com pouca terra ou que trabalham em terras de terceiros para adquirir pela compra os imóveis rurais disponíveis no mercado e que não se encontram sujeitos à desapropriação, pois não possuem o tamanho mínimo de área necessário à sua inclusão no processo de Reforma Agrária. A introdução desse novo programa do governo federal provocou (e até hoje ainda se sente esses efeitos) um realinhamento da agenda política do movimento sindical, na medida em que as ações voltadas para a organização de grupos de trabalhadores para adquirir a terra, com base no acesso ao crédito fundiário, em muitos sindicatos, passam a ser compartilhadas com aquelas destinadas à luta pela Reforma Agrária.

A adesão política das organizações sindicais ao PNCF não se fez de forma automática e imediata, particularmente na base do movimento sindical. As resistências políticas das direções sindicais ao programa de crédito fundiário implementado a partir de 1998 na gestão do governo federal do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa Banco da Terra, não se dissolveram facilmente, mesmo diante do contexto do novo governo federal que abriu espaços para a participação efetiva das direções da Contag e da Fetraf-Sul²⁶ no processo de construção do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Nesse sentido, mesmo com o aval político dessas direções, parte das organizações sindicais locais demoraram a se incorporar na dinâmica de operacionalização das atividades previstas pelo Programa.

É preciso reconhecer que as direções dos sindicatos, tanto aqueles ligados à Contag quanto aqueles vinculados à Fetraf-Brasil, possuem uma tradição de luta pela Reforma Agrária²⁷, organizando agricultores sem terra para ocupar imóveis rurais passíveis de desapropriação por interesse social. Além disso, os pífios resultados alcançados pelo Programa Banco da Terra serviam para endossar os argumentos dos atores sociais que vêem o crédito fundiário como parte de uma estratégia de se conduzir a Reforma Agrária pelas vias do mercado. Nesse sentido, diante do peso dessa tradição política e dos equívocos cometidos pelo governo FHC na implementação de seu programa de crédito fundiário, muitos sindicatos custaram a aderir a esse processo, chegando,

²⁶ Como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf-Brasil) só foi fundada em 2005, nesse momento das negociações com o governo federal do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Fetraf-Sul foi a federação desse campo político-sindical que mais assumiu essa bandeira de luta, na medida em que nos demais estados onde já existiam as federações sindicais da agricultura familiar, como a Fetraf-BA, a bandeira da Reforma Agrária assumia um lugar central em suas ações. Posteriormente, outras federações estaduais que, em 2005, contribuíram para a fundação da Fetraf-Brasil irão aderir ao PNCF.

²⁷ Porém, deve-se destacar que, nos dois casos, a exceção é a região Sul, cuja trajetória de ação sindical não prioriza a organização e mobilização de agricultores sem terra para a luta pela Reforma Agrária, via desapropriações de imóveis rurais que não cumpram com a função social da propriedade da terra.

inclusive, em muitos casos, a tentar deslegitimar essa alternativa como sendo uma forma justa de promoção do acesso à terra a partir daqueles imóveis rurais que não se enquadram nos critérios de desapropriação da Reforma Agrária.

Porém, verifica-se que uma parcela dos sindicatos e até mesmo de suas federações, como a Fetag-MG e a Fetag-RS, progressivamente, passa a privilegiar a luta pelo acesso à terra via crédito fundiário, em detrimento da mobilização dos trabalhadores para a organização de ocupações de áreas improdutivas ou acampamentos. Essa definição favorável à priorização da organização das famílias pela via do acesso ao crédito fundiário, e não pelas ocupações de terra, evidencia uma racionalização política feita por esses dirigentes do movimento sindical. Tal racionalidade baseia-se num cálculo de que os sindicatos podem conquistar resultados políticos mais efetivos, caso viabilizem a organização e mobilização das famílias interessadas na aquisição de imóveis rurais disponíveis no mercado de terras do município. A conquista de um número maior de áreas para assentamento, a agilização dos processos de aquisição dos imóveis, a superação dos conflitos violentos e a efetivação dos direitos assegurados pelo Programa às famílias beneficiárias configuram-se em elementos concretos que permitem aos sindicatos capitalizar em termos de reconhecimento político, representatividade interna, visibilidade pública, legitimidade social e respeito.

Box 5 – Reforma Agrária e Crédito Fundiário: o STR de Caraúbas (RN)

Para a direção do STR de Caraúbas, município localizado no Território Sertão do Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, as lutas pela Reforma Agrária e pelo crédito fundiário são duas frentes de ação plenamente compatíveis e complementares entre si. Ambas são importantes para a consolidação da agricultura familiar no município e para garantir o acesso efetivo à terra às famílias que nela pretendem trabalhar e produzir os meios necessários para a sua vida social. Porém, declaram que têm dado preferência às ações ligadas ao crédito fundiário, em função de três razões principais: “é melhor de trabalhar, tem maior agilidade e possibilita melhor condição para as famílias”. O município de Caraúbas possui dez projetos de assentamentos de Reforma Agrária e vinte de crédito fundiário (CPR e CAF). Só os assentamentos de crédito fundiário beneficiam cerca de 220 famílias locais. Situação semelhante foi verificada no STR de Morro do Chapéu, na Bahia, já que a direção desse sindicato pretende reduzir as mobilizações voltadas para pressionar a desapropriação de imóveis e se concentrar nas ações de aquisição de terras, via o acesso ao crédito fundiário.

Ainda que a maioria dos dirigentes sindicais entrevistados tente encobrir a emergência de uma tendência que prioriza as ações relativas ao crédito fundiário em detrimento daquelas ligadas à Reforma Agrária, essa perspectiva foi identificada em várias regiões do País, durante a fase das entrevistas de campo. Tal tendência se manifesta, implicitamente, no próprio discurso dessas lideranças, na medida em que fica evidente que, nos últimos anos, houve uma redução (e em muitos casos, uma ausência) das mobilizações dos trabalhadores rurais sem terra na direção da ocupação de imóveis, visando sua desapropriação para fins de Reforma Agrária. Ao que tudo indica, entre 2004-10, no seio do sindicalismo rural, cresceram em proporções desiguais as ações de conquista do acesso à terra por meio da aquisição do crédito fundiário e das ocupações de latifúndios, mesmo entre as direções sindicais que se declaram “apaixonadas por aquela Reforma Agrária da confusão, do conflito, da desapropriação”, como revelou um dirigente do estado do Piauí. Ainda que a pesquisa realizada não tenha tido a preocupação de quantificar esses casos, uma avaliação geral da dinâmica sindical nos municípios analisados aponta para a predominância de formas de mobilização voltadas para a negociação de imóveis colocados à disposição do mercado fundiário. Essa percepção, se demonstrada em novas pesquisas sobre esse tema, revela a perda de espaço político da Reforma Agrária como bandeira de luta histórica do movimento sindical rural, significando uma reconfiguração na agenda política dos sindicatos.

Outra modificação relacionada à introdução do PNCF nesse campo de forças sociais diz respeito à própria nature-

za da luta desencadeada para viabilizar o acesso à terra: salvo raras exceções²⁸, a aprovação da proposta de financiamento do crédito fundiário não implica em um conflito explícito com o proprietário do imóvel rural, traduzido, como frequentemente ocorre nas ações ligadas à Reforma Agrária, nas ocupações de terra e nas diferentes formas de violência (policial ou particular) que se seguem a essas mobilizações. Isso difere fortemente da luta pela Reforma Agrária, marcada permanentemente pelas tensões e conflitos com os latifundiários e a elite econômica e política local. Assim, os processos de aquisição de imóveis pela via do crédito fundiário baseiam-se, fundamentalmente, na negociação entre um proprietário disposto a vender seu imóvel e um grupo de trabalhadores que se organiza para adquiri-lo, sob a mediação política de representantes do Estado e do sindicato.

Com isso, ocorreu um deslocamento do lugar político ocupado pelos trabalhadores sem terra no interior das entidades sindicais: parte das direções sindicais deixou de mobilizar os agricultores ou, pelo menos, reduziu as ações voltadas para as ocupações de terra e passaram a articular esses grupos para sua organização na forma de associações interessadas na aquisição de imóveis disponíveis no mercado de terras local. Essa decisão não se dá de forma instantânea ao surgimento do programa de crédito fundiário, nem tampouco é uma conduta política adotada por todas as direções sindicais, uma vez que muitas delas permanecem irresolutas em relação à importância estratégica da Reforma Agrária. Alguns fatores contribuíram para essa mudança de comportamento: a burocratização dos processos de desapropriação e a morosidade para sua aprovação, a repetição da utilização de formas violentas de despejo para se garantir a reintegração da posse em favor dos proprietários de terra (despejos e conflitos armados, enfrentamentos com milícias particulares), o medo dos agricultores de sofrerem os efeitos da repressão aos conflitos agrários, a falta de vontade política para implementar essa política, dentre outros.

Outra reconfiguração está relacionada à diferença do impacto dos projetos de assentamento do crédito fundiário em comparação com os da Reforma Agrária: em geral, os assentamentos do crédito fundiário não provocam deslocamentos significativos de famílias, não só porque mobilizam um número menor de famílias, mas principalmente por assentarem famílias residentes no próprio município sede do imóvel adquirido pelo PNCF, ou no seu entorno, evitando-se, assim uma ruptura nas relações sociais e territoriais das famílias beneficiárias. Porém, nos municípios onde as ações desse Programa contribuíram para uma desconcentração da propriedade fundiária, por meio da ampliação do número de projetos de assentamento do crédito fundiário, é possível supor que essas mudanças produzam efeitos também sobre as relações de poder local, ou seja, na correlação de forças entre os atores sociais que intervêm nesse espaço político. No município de Campo Maior, no estado do Piauí, um grande empresário do setor de telecomunicações, visto como o maior proprietário de terras da região, disponibilizou vários imóveis rurais ao Programa, dando preferência para que fossem assentadas as famílias que trabalhavam nessas áreas. A venda de imóveis rurais cujo tamanho não se enquadra nos critérios da Reforma Agrária não significa o declínio do poder político dos proprietários de terra. Representa, acima de tudo, a ampliação do número de atores sociais com capacidade de atuar com mais autonomia no espaço da produção e de dispor do acesso a direitos e serviços sociais que, anteriormente, estavam excluídos.

Além disso, no plano municipal, a criação de assentamentos do crédito fundiário acaba produzindo um tensionamento nas demais comunidades rurais, uma vez que, na maioria dos casos, as famílias assentadas são beneficiadas pela construção de casas e pela instalação dos serviços de água e energia elétrica, pelo acompanhamento à produção agropecuária, pelo atendimento da demanda de transporte escolar, dentre outras demandas sociais. Isso gera certo desconforto em relação às demais comunidades, estruturadas inclusive há mais tempo, e que não receberam esse tipo de atendimento da esfera governamental. Com isso, emergem pequenas disputas locais em função da disponibilização desses serviços ou mesmo da destinação de recursos financeiros para a implantação de equipamentos de infraestrutura econômica no município.

²⁸ A única referência encontrada de um conflito entre as famílias e o proprietário do imóvel foi a da fazenda que originou o assentamento Sempre Vida, no município de Conde, na Bahia, uma vez que a área pertencente a uma empresa de mineração foi ocupada pelos trabalhadores que reivindicavam inicialmente sua desapropriação.

Box 6 – PNRA e PNCF: a organização dos grupos de famílias

Em função do limite menor de área dos assentamentos do PNCF, os grupos organizados possuem um número de famílias menor, se comparados aos grupos que conquistam as áreas de Reforma Agrária. Esse fator é considerado por muitos sindicalistas entrevistados como um elemento potencializador para o desenvolvimento dos projetos de assentamento do crédito fundiário, na medida em que um grupo maior de famílias tende a apresentar um grau mais elevado de dificuldades de coesão social, favorecendo a emergência de conflitos internos que atuam como fatores desagregadores da identidade coletiva e da construção de um projeto comum. Nesse sentido, os grupos menores facilitam o trabalho de acompanhamento e assessoria desenvolvido pelos sindicatos.

Box 7 – O pagamento da terra: diferenças entre o PNRA e o PNCF

De acordo com depoimentos dados pelos dirigentes sindicais, o pagamento da terra no âmbito do PNCF, exige um maior esforço das famílias assentadas e da associação, estimulando-as para promover um processo de produção que lhes garantam um nível superior de independência e autonomia econômica, diferentemente das famílias assentadas pela Reforma Agrária que, de um modo geral, estabelecem uma forte relação de dependência com o Incra.

Nas práticas sindicais desenvolvidas para a condução da luta pelo acesso à terra com base nas ações de ocupação e acampamentos e ou com base no acesso aos recursos do crédito fundiário, é possível identificar um caso específico da ação sindical: trata-se da política privilegiada pela Fetag-RS que, de forma muito semelhante à Fetag-MG e diferentemente da maioria das federações filiadas à Contag, concentra suas ações exclusivamente na via do crédito fundiário. Essa estratégia visa disputar espaço político na sociedade gaúcha, apresentando-se como uma alternativa pacífica às ações realizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que foca sua atuação nas ocupações de imóveis visando sua desapropriação para fins de Reforma Agrária.

Percebe-se, portanto, que a construção e implementação de um programa governamental descentralizado e com participação das organizações da sociedade civil em várias etapas de sua execução, monitoramento e avaliação provoca um conjunto de realinhamentos não só no interior do movimento sindical, mas também nas relações sócio-comunitárias: na forma de articulação das políticas públicas, em especial entre a de Reforma Agrária e a do crédito fundiário, na mobilização dos grupos de agricultores sem terra de um determinado território, no lugar político ocupado pelas formas de luta voltadas para garantir o acesso à terra e também nas próprias demandas sociais apresentadas pelas comunidades rurais locais.

5.3 Papel Político das Formas de Representação Sindical nas Esferas Nacional e Estaduais na Implementação do PNCF

Atualmente, a Contag e a Fetraf-Brasil, articuladas com suas respectivas formas de representação nos estados e municípios, têm contribuído diretamente para a operacionalização do Programa, muito embora seja possível verificar que o peso institucional da Contag na execução das ações é maior do que o da Fetraf-Brasil. Essa diferenciação não se deve apenas à abrangência de atuação da Contag, que possui uma capilaridade mais ampla que os sindicatos ligados à Fetraf-Brasil, mas fundamentalmente à própria concepção de luta pelo crédito fundiário, como algo complementar à Reforma Agrária. À exceção da Fetraf-Sul, as demais federações estaduais vinculadas à Fetraf-Brasil possuem um posicionamento político que privilegia as ações de Reforma Agrária.

Do ponto de vista nacional, a Contag possui um convênio com a Secretaria de Reordenamento Agrário que permite a cada Federação contratar um técnico para atuar na assessoria da área de crédito fundiário. Além

disso, com base nesse convênio a Contag vem desenvolvendo um amplo processo de formação de dirigentes sindicais, capacitando-os para intervir nessa temática. Por meio desse convênio, a Contag prevê a realização de um encontro anual, quatro regionais, 21 estaduais e cerca de 1.150 atividades de formação nos pólos sindicais. Por sua vez, a Fetraf-Brasil está negociando um convênio com a SRA para ser executado a partir de 2011.

Tanto a Contag quanto a Fetraf-Brasil têm desempenhado, no plano nacional, diversas tarefas semelhantes, desde o início da implementação do PNCF. Ambas desenvolvem um processo de interlocução com a Unidade Técnica Nacional – órgão gestor do Programa, a SRA/MDA e o Comitê do Fundo de Terras e do Reordenamento Fundiário, ligado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Além de buscar fortalecer as relações institucionais junto aos órgãos governamentais e aos espaços de gestão, monitoramento e avaliação do PNCF, as direções dessas organizações assumem também a tarefa de dinamizar suas relações políticas com suas respectivas federações estaduais.

Na perspectiva dessas federações, sua atuação tem se pautado nessas duas direções. De um lado, como interlocutoras junto às UTEs, aos Conselhos Estaduais, aos órgãos governamentais e aos bancos públicos encarregados da execução do Programa. Nesse plano, em alguns estados, tais como Bahia, Piauí e Espírito Santo, o movimento sindical desempenhou um importante papel na reformulação do arranjo institucional, reivindicando e pressionando pela readequação das estruturas do Estado.

Box 8 – Mudanças nos arranjos institucionais

As recomposições institucionais assumiram formatos bem distintos nos estados que operam o PNCF. No caso do estado do Espírito Santo, a Fetag-ES exerceu uma pressão política junto ao governo estadual para que a UTE saísse do Instituto Capixaba de Pesquisa e Extensão Rural (Incaper), órgão ligado à Secretaria de Estado do Planejamento e passasse a ser alocada na Secretaria de Estado da Agricultura, sendo beneficiada ainda pela transferência de uma equipe técnica do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal (IDAF) para atuar nessa Unidade.

No Piauí, as ações do crédito fundiário estavam sob a responsabilidade da Gerência do Programa de Combate à Pobreza Rural, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento. Em função dos avanços na operacionalização do PNCF, com base na Lei Complementar nº 006, de junho de 2008, foi constituída a Coordenadoria de Crédito Fundiário (CCF), que permaneceu ligada à Seplan. A CCF coordena as ações relacionadas à linha de financiamento de Combate à Pobreza Rural, enquanto que a Secretaria de Desenvolvimento Rural assumiu os trabalhos da linha Consolidação da Agricultura Familiar. Nesse novo arranjo, a CCF passou a ter mais autonomia política e um orçamento próprio à equipe técnica. Essas mudanças foram consideradas como favoráveis pela direção da Fetag-PI.

Durante os primeiros anos de implementação do PNCF na Bahia, a execução das atividades era dividida entre a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), instituição ligada à Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional do Estado (Sedir), e a Coordenação de Desenvolvimento Agrário, vinculada à Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri). Mas a CAR era considerada a instituição responsável pelo Programa, cabendo à CDA a realização das atividades relacionadas à fase inicial do processo (realização da vistoria do imóvel, elaboração da proposta de financiamento, acompanhamento nas negociações do valor do imóvel, etc.). A partir do momento em que fosse aprovada a contratação do financiamento às famílias, a CAR passava a assumir as ações voltadas ao desenvolvimento e gestão do assentamento. Em 2007, a partir das pressões internas no aparelho de Estado e externas, vindas das organizações sindicais, houve uma reestruturação institucional: desde então, a responsabilidade pela gestão do Programa foi transferida para a CDA. Uma das consequências negativas dessa mudança foi a redução pela metade do quadro técnico que operava o Programa, uma vez que a CAR não disponibilizou seus profissionais para permanecer atuando nessa área, e também a diminuição dos equipamentos disponíveis para a realização do trabalho. No entanto, mesmo sem o mesmo volume de recursos financeiros, materiais e humanos, avaliam que a modificação resultou numa maior agilização do processo de implementação do PNCF no estado.

Portanto, como ilustrado no Box 8, as mudanças na administração política verificadas nos governos estaduais do Espírito Santo, Piauí e Bahia favoreceram recomposições de responsabilidades entre os órgãos governamentais e repactuações de compromissos entre os grupos políticos que atuam nesses espaços.

De outro lado, as federações estaduais, de um modo geral, implementaram uma diretriz de trabalho que buscou criar um ambiente institucional capaz de se tornar um instrumento à disposição do processo de implementação do Programa, em suas várias dimensões. Dentre as ações desencadeadas por essas entidades pode-se destacar:

- » a coordenação e execução do processo de formação dos dirigentes e lideranças sindicais não apenas sobre o conteúdo do Programa Nacional de Crédito Fundiário, mas também sobre temas como as políticas públicas para as áreas rurais, associativismo e cooperativismo, agroindustrialização, mercado, etc.;
- » a divulgação dos materiais de propaganda produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre o PNCF, além de outras publicações elaboradas pelo próprio movimento sindical;
- » a articulação e motivação das direções dos sindicatos de base para conduzir de forma independente as ações de organização dos grupos de trabalhadores sem terra interessados em conquistar o acesso à terra, por meio da aquisição do crédito fundiário;
- » o fornecimento do apoio técnico de sua assessoria para orientar a elaboração das propostas de financiamento e acompanhar a sua tramitação pela burocracia estatal;
- » o incentivo à participação ativa dos sindicatos nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) ou similares, onde as propostas são apreciadas antes de serem encaminhadas à UTE para a aprovação;
- » a participação ativa nas reuniões promovidas pela Unidade Técnica Estadual, avaliando criticamente as propostas de financiamento encaminhadas pelos conselhos municipais e elaborando pareceres fundamentados tecnicamente para cada projeto apresentado.
- » a promoção de uma ampliação da base de apoio político às ações de acesso ao crédito fundiário, identificando parceiros e aliados nos espaços governamentais e da sociedade civil.

No entanto, como já destacado anteriormente, as federações estaduais atribuem diferentes graus de importância à luta do acesso ao crédito fundiário, mesmo no interior de um determinado sistema de organização sindical (Contag ou Fetraf-Brasil). Umás tendem a priorizar as ações direcionadas à Reforma Agrária, por entenderem que a superação das desigualdades sociais nos espaços rurais deve ser enfrentada fundamentalmente pela execução de um programa amplo e massivo, conduzido pelo Estado a partir do instrumento jurídico que permite a desapropriação de imóveis rurais que não cumpram com a função social da propriedade.

Outras federações dão maior ênfase à mobilização das famílias pela via do acesso ao crédito fundiário. Essa estratégia de priorização do crédito fundiário é utilizada por algumas direções de federações e sindicatos como forma de oposição à alternativa das ocupações como instrumento de luta para a conquista da desapropriação de imóveis rurais, mas também aos movimentos sociais, em particular ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que representam essa opção política. Nesse sentido, esses sindicatos e federações encontraram no crédito fundiário uma bandeira diferenciada de estabelecerem a luta pela terra. Os STRs ligados à Fetag-RS são os exemplos mais evidentes dessa postura que concentra suas forças políticas na implementação do PNCF. Porém, essa estratégia não reduz significativamente a concentração de terras do País, ainda que possa cumprir um papel no processo de redução da pobreza nas áreas rurais.

Por fim, existem aquelas federações que buscam combinar essas duas formas de acesso à terra, compreendendo que há espaços para a utilização de ambas estratégias, criando-se uma sinergia entre a via da desapropriação e da Reforma Agrária, e a via do fornecimento do crédito fundiário para a compra dos imóveis disponibilizados para venda no mercado.

Essa concepção de complementaridade entre essas duas formas de atuação exige dessas direções sindicais uma compreensão mais ampla do processo de lutas e uma capacidade de intervenção política mais sólida. Em geral, a maioria dos sindicatos reconhece no discurso a complementaridade dessas ações. Contudo, na prática,

tendem a privilegiar uma dessas dimensões²⁹. Como é o caso da direção do STR de Caraúbas, no Rio Grande do Norte, que mesmo assumindo as duas lutas, deixa clara a sua preferência pelas ações ligadas ao crédito fundiário. Três são as principais razões identificadas pelo dirigente entrevistado para justificar essa prioridade: “é melhor de trabalhar, tem maior agilidade e possibilita melhor condição para as famílias”. No entanto, é importante ressaltar que tais argumentos foram apresentados em grande parte das entrevistas, quando se estimulou os dirigentes a fazer uma comparação entre os processos da Reforma Agrária e do crédito fundiário, de modo que se pudessem perceber os pontos de continuidade e descontinuidade entre ambos.

Por sua vez, as direções sindicais que valorizam prioritariamente o caminho das desapropriações de latifúndios como mecanismo de realização da Reforma Agrária, além de enfatizar os argumentos ideológicos dessa opção política, apontam preocupações relativas à elevação do risco de endividamento entre as famílias assentadas, como foi destacado pela direção da Fetraf-Bahia.

Por mais que ainda seja necessário acelerar os procedimentos processuais, reduzindo-se a burocracia exigida para a elaboração, encaminhamento e aprovação das propostas de financiamento do crédito fundiário, a morosidade dos processos de desapropriação para fins de Reforma Agrária é considerada incomparavelmente maior à do PNCF. E isso se torna uma vantagem desse Programa, na medida em que permite o assentamento com maior rapidez às famílias que lutam pelo acesso à terra. Só nesse município de Caraúbas, existem 10 projetos de assentamento de Reforma Agrária e 20 assentamentos do crédito fundiário, que atendem 220 famílias, nas linhas Combate à Pobreza Rural (CPR) e Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).

Outro elemento levantado por aquele sindicalista potiguar para justificar a preferência pelas ações de organização de trabalhadores pela via da compra do imóvel se refere à facilidade do PNCF de proporcionar melhores condições de infraestrutura básica e social às famílias assentadas. Muito provavelmente, dentre os fatores explicativos dessa diferenciação, pode-se supor que o número de famílias beneficiárias e, em especial, o tamanho da área do imóvel constitua-se num elemento importante: no caso da Reforma Agrária, por se tratar de assentamentos situados em imóveis com áreas maiores, a dificuldade para se garantir o acesso à moradia, água e energia elétrica, além de outros serviços de infraestrutura comunitária (estradas, comunicação, transporte coletivo, etc.), tem sido mais significativa do que nos assentamentos do crédito fundiário. Conforme depoimento de um sindicalista de Campo Maior, no Piauí, os assentamentos promovidos pelo Incra são uma “confusão danada”, pois as famílias nele assentadas “estão morando sem nenhuma condição digna”. Nos casos dos assentamentos promovidos pela linha CPR, como as famílias se concentram numa única agrovila, reduzindo-se os custos de implantação dessas obras, e como os procedimentos burocráticos definidos pelo PNCF são mais flexíveis, essas áreas assentadas tendem a possuir os equipamentos básicos (moradia, água e energia elétrica).

Além desses argumentos, outro aspecto, já destacado anteriormente, revela que os dirigentes sindicais percebem a ocorrência de diferentes manifestações de conflito e de violência agrária, geradas a partir das ocupações de terras, como um problema que interfere negativamente na disposição para que novas famílias assumam essa estratégia de enfrentamento político com os latifundiários. Nesse sentido, as ações relativas ao crédito fundiário são vistas como dentro da legalidade, como “ordeiras”, pois não têm aquela “confusão” provocada pelas “invasões”, como alguns se referem.

5.4 Papel dos Sindicatos na Implementação das Ações do PNCF

Por mais que a adesão das federações sindicais nos estados seja importante, para se garantir uma efetiva ope-

²⁹ Na verdade, um olhar crítico revela, inclusive, que uma parcela significativa das direções sindicais não tem desenvolvido uma atuação organizativa de massa visando mobilizar a enorme demanda social pela terra nas áreas rurais dos municípios brasileiros, de modo a garantir a democratização da propriedade fundiária, independentemente do caminho definido.

racionalização democrática do PNCF é fundamental a participação direta dos sindicatos de base nesse processo. De um modo geral, é possível extrair uma lição da experiência acumulada nas dezenas de municípios pesquisados: onde se tem uma atuação sindical mais intensa e comprometida com a defesa dos interesses dos trabalhadores rurais e agricultores familiares que reivindicam e lutam pelo acesso à terra, seja pela via do crédito fundiário seja pela via da Reforma Agrária, os projetos de assentamento tendem a ser mais exitosos, se comparados com aqueles municípios em que os sindicatos cumprem apenas a sua função formal no processo. Nesse sentido, verifica-se que os sindicatos com uma participação ativa na execução, acompanhamento e avaliação da implementação local do PNCF possuem uma experiência de organização sindical e de articulação política que pode servir como referência para outras entidades. O objetivo específico desse estudo visa analisar as experiências e iniciativas inovadoras desenvolvidas no âmbito dos sindicatos que tenham a potencialidade de serem replicadas em outros locais ou mesmo de servir como referência inspiradora para novas trajetórias organizativas de apoio ao desenvolvimento desse Programa.

O papel dos sindicatos precisa ser analisado considerando-se a particularidade de cada entidade, na medida em que uns desempenham uma função de articulação territorial, tais como aqueles que são sedes dos chamados “pólos sindicais”, enquanto outros se limitam a uma atuação restrita a sua base municipal. Essa distinção é necessária de ser apresentada, porque define níveis de responsabilidade diferentes entre essas entidades, de acordo com cada tema a ser considerado.

Nesse item, pretende-se avaliar o papel e as práticas exitosas que vêm sendo desempenhadas pelos STRs, levando-se em consideração alguns aspectos centrais: (a) a disponibilidade de infraestrutura de apoio; (b) a capacitação das direções sindicais; (c) as estratégias de divulgação e comunicação interna; (d) o processo de organização das famílias, escolha do imóvel e negociação de seu valor; (e) o controle do sindicato sobre práticas condenadas pelo Programa; (f) a intervenção sindical nas fases de implantação e consolidação dos assentamentos.

5.4.1 Infraestrutura de apoio ao trabalho de organização sindical

No caso dos sindicatos que possuem um papel de articulação do movimento sindical numa determinada base territorial (tais como nos casos dos STRs de Piripiri, no Piauí, de Morro do Chapéu, na Bahia e de Afonso Cláudio, no Espírito Santo), observa-se que essas organizações locais dispõem de uma infraestrutura de apoio para a realização dos trabalhos de operacionalização do PNCF. Por meio de convênios com suas respectivas federações sindicais, esses sindicatos puderam contratar pelo menos um assessor técnico (em geral, um engenheiro agrônomo ou técnico agrícola) para prestar os serviços de acompanhamento técnico aos trabalhos de organização sindical e de organização dos projetos de assentamento. Esses técnicos apóiam os dirigentes sindicais da área de política agrária e assessoram as direções sindicais dos municípios pertencentes à área de abrangência dos pólos sindicais, realizando atividades de capacitação e orientando-as a respeito dos passos e procedimentos operacionais do programa de crédito fundiário. Só para citar dois exemplos, a Fetag-BA possui 15 profissionais contratados e a FETARN tinha, até pouco tempo, 30 técnicos, em ambos os casos distribuídos para atuar em diferentes regiões desses estados.

Em relação à disponibilidade de infraestrutura por parte dos sindicatos com uma atuação regional, pode-se mencionar dois casos. No STR de Frederico Westphalen (RS), a entidade possui uma parceria institucional com a Prefeitura Municipal para liberar um técnico agrícola destinado a assessorar esse Programa. Além da contratação de pessoal, esses sindicatos dispunham ainda de um carro e ou moto, sala, telefone e equipamentos de informática (computador, impressora, acesso à internet) para facilitar a comunicação. No caso do STR de Afonso Cláudio (ES), o sindicato mobiliza aproximadamente dez pessoas, entre dirigentes, técnicos agrícolas e funcionários. Ainda que desenvolvam outras atividades sindicais além das ações ligadas à implementação do PNCF, conhecem a proposta do Programa e reconhecem a importância política das ações em favor da democratização do acesso à terra e da melhoria da qualidade de vida no meio rural.

Por outro lado, essa infraestrutura material não se verifica nos sindicatos de base que possuem uma atuação

restrita à área de abrangência de seu município. Na maioria dos sindicatos pesquisados, predomina o papel desempenhado pelo presidente com o apoio do diretor de política agrária. Nesses casos, é raro que o sindicato conte com o apoio técnico para assessorar o trabalho de organização dos grupos a serem mobilizados para acessarem os recursos do crédito fundiário. Em geral, contam com um veículo para a realização de todo o trabalho sindical e os equipamentos de infraestrutura são utilizados para atender a todas as demandas da entidade. Uma das principais demandas dos sindicatos locais é a necessidade de renovação dos computadores, em particular com a instalação da banda larga para a internet. A incorporação desse serviço é considerada por muitos sindicatos como importante para facilitar o preenchimento dos formulários de proposta de compra de imóvel, diminuindo-se parte significativa do tempo de trabalho burocrático despendido pelas federações.

5.4.2 Capacitação das direções sindicais

A qualificação dos dirigentes sindicais e da assessoria técnica tem se constituído num aspecto de suma importância para a viabilização das ações do crédito fundiário. O conhecimento das normas do PNCF pelos dirigentes sindicais, aliado à vontade política do sindicato de articular e mobilizar os trabalhadores interessados em conquistar o acesso à terra por meio da compra (coletiva ou individual) de um imóvel disponibilizado pelo mercado de terras da região, é o ponto de partida necessário para se iniciar um processo de organização desses grupos.

De uma maneira geral, as federações estaduais promovem ações periódicas de formação sindical específica sobre o PNCF. Além das normas de funcionamento do Programa e dos instrumentos de sua operacionalização, outros temas também são abordados nesses cursos, com destaque para três pontos mais frequentes: (a) associativismo, cooperativismo, gestão e organização comunitária; (b) políticas públicas para a agricultura familiar e (c) direitos sociais. O primeiro tema está relacionado à necessidade dos dirigentes sindicais entenderem a importância das formas de cooperação do processo produtivo e da organização social para o sucesso e viabilização do assentamento. O segundo assunto visa apresentar os conteúdos dos demais programas governamentais do governo federal para as áreas de Reforma Agrária, crédito fundiário e agricultura familiar no País, dentre os quais se pode citar o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Mais Alimentos, etc. A compreensão desses programas pelos dirigentes sindicais permite-lhes ofertar essas ações para os grupos assentados. Por fim, cabe destacar a importância dos temas ligados aos direitos sociais, tais como a garantia do acesso à documentação pessoal, aos benefícios da Previdência Social, aos serviços públicos de educação e saúde como conquistas básicas da cidadania no meio rural.

Box 9 – Autocrítica da FETARN à sua estratégia de organização interna e formação de dirigentes para a dinamização do PNCF

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN) firmou um contrato com a SRA que permitiu a contratação de 30 técnicos agrícolas para implementar as ações do crédito fundiário nos pólos sindicais da Federação. Esses técnicos receberam a capacitação sobre o Programa e foram orientados a apoiar a elaboração de propostas de financiamento e dos projetos de viabilidade dos assentamentos. O problema identificado atualmente pela direção da Federação é que a responsabilidade central para a efetivação desse Programa recaiu basicamente sobre os coordenadores do crédito fundiário nos pólos sindicais e sobre essa equipe de profissionais. Com isso, avalia-se que essa estratégia levou a um tipo de intervenção sindical que concentrou sua atuação nos pólos regionais e não nos sindicatos diretamente, provocando, conseqüentemente, um baixo grau de envolvimento das direções sindicais locais nesse processo: “o contrato acabou, acabaram os recursos, parou a liberação dos jovens, e não tinha ninguém que, independente de ter ou não o sindicato poderia ter feito isso, e a maioria não fez”. Hoje, essa Federação, ligada à Contag, está iniciando um processo de capacitação dos dirigentes sindicais dos municípios.

A efetiva participação dos sindicalistas rurais nesses cursos de formação favorece o domínio dos conteúdos relativos aos objetivos, linhas de atuação e formas de operacionalização do PNCF, tornando possível a realiza-

ção de um trabalho de organização de base voltado para a ampliação do acesso à terra, por meio do crédito fundiário. Dirigentes sindicais mais bem capacitados significam a oportunidade de se ter grupos de beneficiários em condições de assumir de forma independente a organização das famílias, desde a fase de tramitação da proposta até a implantação e consolidação do projeto de assentamento. Portanto, a qualificação criteriosa das direções sindicais e de sua assessoria possibilita a capacitação de lideranças mais representativas nas associações, evitando-se a formação de líderes pouco comprometidos com os interesses das famílias beneficiárias. Consequentemente, uma capacitação adequada das direções sindicais tende a inibir a formação de associações que não atendam aos critérios de elegibilidade estabelecidos pelas normas do Programa, reduzindo-se, assim, a rotatividade das famílias e os índices de inadimplência nas áreas de assentamento.

Box 10 – O trabalho de capacitação no STR de Caraúbas (RN)

Em julho de 2010, o STR de Caraúbas, em conjunto com os demais STRs do Território Sertão do Apodi e com o apoio da FETARN, realizou, em Caraúbas, uma oficina de capacitação de dirigentes das associações dos assentamentos de crédito fundiário, abordando temas como: (a) a construção de uma visão regional sobre a questão agrária; (b) o papel do PNCF no contexto do desenvolvimento rural; (c) a divulgação das diretrizes e normativas desse Programa; (d) a identificação das potencialidades e dos desafios dos projetos em desenvolvimento; (e) o estímulo a um processo de negociação com os órgãos responsáveis pela implementação das políticas de acesso à terra.

5.4.3 Estratégias de divulgação e comunicação

Dentre os instrumentos utilizados pelas direções sindicais para divulgar o PNCF para as famílias com potencialidades de se mobilizarem pelo crédito fundiário, destacam-se: de um lado, a divulgação das publicações oficiais do PNCF, elaboradas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário ou por instituições governamentais ligadas ao poder público estadual, ou ainda os materiais editados pelo próprio movimento sindical (Contag, Federação estadual ou sindicatos), na forma de folder, jornal ou boletim. De outro lado, outro mecanismo usado pelos dirigentes sindicais para estabelecer um canal de comunicação com os potenciais beneficiários do PNCF são os programas de rádio dos sindicatos, através dos quais divulgam as atividades e repassam informações e notícias dos processos em curso.

As reuniões realizadas nas comunidades rurais configuram-se também num importante espaço de divulgação do Programa e de sensibilização dos trabalhadores rurais e agricultores familiares interessados em acessar os recursos do crédito fundiário. A divulgação dessas atividades no rádio contribui para dar visibilidade às ações relacionadas ao PNCF no município e para formar uma opinião pública favorável a uma iniciativa voltada para a redução da pobreza rural.

Box 11 – A organização do STR de Piripiri (PI)

O STR de Piripiri, no Piauí, é a sede de um dos mais importantes e ativos pólos sindicais da Fetag-PI. Além de sua sede, o sindicato construiu um Centro de Treinamento e Formação que possui capacidade para reunir 600 participantes. As lutas pela terra promovidas pelo sindicato já viabilizaram a desapropriação de sete dos oito latifúndios existentes no município, além de terem levado à aquisição de vinte imóveis rurais, de tamanho médio, pelo PNCF. No processo de organização das famílias interessadas em acessar a terra, o sindicato promove reuniões de intercâmbio, juntando essas famílias com aquelas que já conquistaram o direito de viver e trabalhar em sua própria área. Encontros dessa natureza visam proporcionar o repasse das experiências e vivências cotidianas dos assentamentos. Os programas de rádio da entidade configuram-se num potente mecanismo para o repasse de informações às comunidades e a divulgação das atividades programadas ou realizadas.

Para se garantir agilidade ao processo de operacionalização das propostas de financiamento, torna-se essencial a existência de dispositivos de comunicação entre os sindicatos, as federações e as instituições governamentais responsáveis pela execução do PNCF. Para tanto, além da utilização do telefone e da internet, os dirigentes sindicais recorrem também às reuniões com os representantes da UTE, buscando acelerar a aprovação desses projetos, desobstruindo os pontos de estrangulamento identificados (documentação dos beneficiários, do imóvel ou do proprietário, erros no preenchimento da proposta, etc.).

Box 12 – O papel da comunicação e da divulgação na expansão do PNCF

A adequada implementação do PNCF no município de Afonso Cláudio (ES) está relacionada à adoção pelo STR de práticas facilitadoras, dentre as quais se destacam: (a) a integração da equipe de atuação do sindicato que possui um compromisso político e técnico com o Programa; (b) o conhecimento consistente das características e procedimentos normativos do PNCF; (c) a qualificação contínua das lideranças sindicais e dos potenciais beneficiários dos projetos de assentamento; (d) a comunicação constante entre sindicato e federação, acompanhando as etapas de tramitação das propostas e solucionando os entraves apresentados durante esse processo; (e) a divulgação permanente de informações no programa de rádio do sindicato, que se constitui num importante meio de comunicação com as comunidades; (f) a disponibilização dos técnicos agrícolas para prestar o acompanhamento técnico às famílias, durante o processo de implantação do projeto produtivo.

Box 13 – O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Frederico Westphalen (RS) e o PNCF

O município de Frederico Westphalen tem cerca de 150 financiamentos de terras, dos quais 48 são da época do Programa Banco da Terra (1999-2002). No PNCF foram cadastradas pelo sindicato cerca de 100 propostas.

De acordo com o presidente do sindicato, o movimento sindical reivindicava uma linha de crédito que não provocasse o deslocamento dos agricultores de seu município de origem. Essa era uma antiga proposta dos sindicatos que foi capitaneada pela Fetag-RS. Afirmou também que havia no município famílias que possuíam áreas insuficientes, principalmente aos filhos. De outro lado, havia áreas que se encontravam sem utilização. Estas famílias desejavam permanecer no município e não desejavam se integrar ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

De uma forma geral, as áreas foram concedidas a filhos de agricultores que puderam utilizar a estrutura produtiva e parte da área dos pais, o que contribuiu para viabilizá-los. Outra parte dos beneficiários do Programa é composta por ex-arrendatários.

O sindicato começou a se envolver com o programa de crédito fundiário ainda na época do Banco da Terra, quando participou de sua implementação. Assim, o Banco da Terra já era conhecido no município em função de ter beneficiado um número considerável de famílias. Desta forma, os possíveis beneficiários do PNCF já conheciam as regras do programa anterior e continuaram procurando por uma linha de crédito.

Atualmente, o sindicato realiza reuniões nas comunidades para tratar de políticas públicas para a agricultura familiar, de uma forma geral (investimento, custeio, habitação). Outra estratégia são os programas de rádio do sindicato. Mesmo assim, a demanda vem ao natural e os associados sempre procuram informações sobre o PNCF e todas as principais comunidades atualmente possuem beneficiários do Programa, o que serve como mecanismo de divulgação.

Dentre os fatores que contribuem para o bom desempenho do PNCF no município, destacam-se: (a) a boa divulgação que vem sendo feita dos programas federais de crédito federal, desde a época do Programa Banco da Terra, permitindo que os agricultores do município conheçam seus objetivos e linhas de ação; (b) a integração institucional envolvendo STR, Prefeitura Municipal e Emater; (c) a experiência acumulada ao longo desse período pela assessoria técnica; no STR não houve rotatividade da assessoria, pois o técnico cedido pela Prefeitura durante a execução do Programa Banco da Terra permanece desempenhando suas funções técnicas de apoio ao PNCF; (e) a infraestrutura física e material de apoio, bem como o suporte dado pela Fetag-RS.

5.4.4 Organização das famílias, escolha do imóvel e negociação do valor

Os elementos descritos até aqui conformam a fundamentação material (infraestrutura de apoio, instrumentos de divulgação do Programa, existência de uma demanda social pela terra), a partir da qual as direções sindicais comprometidas com a luta pelo acesso à terra e aos meios que garantam a produção agropecuária, são devidamente capacitadas para conduzir um processo de sensibilização, organização e mobilização dos trabalhadores rurais e agricultores familiares interessados em adquirir, de forma individual ou coletiva, imóveis rurais disponibilizados no mercado, com base na promoção do crédito fundiário.

Para a identificação e seleção das famílias potencialmente beneficiárias do PNCF, os sindicatos mais bem organizados contam com uma rede de representação sindical distribuída pelas comunidades rurais da área de abrangência geográfica do sindicato: são os chamados “delegados sindicais”. Esses atores funcionam como uma extensão da direção sindical nas comunidades em que moram ou representam e atuam desempenhando o papel de mediação de interesses (informam as ações desenvolvidas pelo sindicato, levam à direção os problemas e demandas das comunidades). Esse espaço de representação sindical comunitária serve também para a formação de novas lideranças capazes de renovar a direção sindical nos períodos de eleições da entidade.

Assim, por se tratar de uma forma de organização de base, é considerado também como um espaço privilegiado para identificar e selecionar as famílias que apresentam um perfil adequado para ingressarem no PNCF. Nesse sentido, por conhecerem com maior proximidade a realidade comunitária, suas demandas e perspectivas, esses representantes sindicais atuam como mobilizadores dos interesses locais, contribuindo para a formação de um grupo de famílias interessadas em viabilizar os meios para garantir o seu acesso à terra. Os delegados sindicais fazem a divulgação, motivação e organização inicial das famílias interessadas, esclarecendo-as a respeito dos passos necessários para a conquista da terra (participação nos cursos de capacitação, formação da associação, identificação de um imóvel rural que apresente viabilidade técnica para a produção agropecuária, levantamento da documentação exigida, elaboração da proposta de financiamento, negociação do preço do imóvel com o proprietário, etc.).

A maioria dos sindicatos pesquisados informou que buscam organizar preferencialmente os agricultores que não possuem terras e trabalham nas terras de terceiros, como meeiros ou arrendatários, e os segmentos mais jovens do meio rural que desejam um pedaço de terra para produzir de forma autônoma, sem depender do trabalho na propriedade da família, muitas vezes já limitada pelo tamanho reduzido de sua área de produção. Outra parcela significativa é composta pelos assalariados rurais temporários que vivem da busca de trabalho nas fazendas do município. No entanto, há ainda aqueles sindicatos que promovem o cadastramento e a mobilização dos trabalhadores que residem na periferia das cidades, mas possuem uma origem social no meio rural.

O envolvimento desses segmentos mais urbanizados é visto como um equívoco político por várias direções sindicais, que demonstram uma forte preocupação com os interesses de especulação imobiliária que movem uma parcela desses setores sociais: logo que entram no assentamento vendem seu lote para outra família, sem comunicar essa transação à diretoria da associação. Nesse sentido, a escolha pouco criteriosa das famílias beneficiárias acaba trazendo consequências negativas para o grupo assentado, tais como o aumento das taxas de rotatividade e de inadimplência, a impossibilidade da associação acessar novos recursos públicos enquanto não for concluído o processo de repactuação das famílias assentadas, além do descrédito do assentamento na sociedade local. Por isso, um processo adequado de seleção das famílias beneficiárias será mais bem organizado se contar com a colaboração direta de representantes comunitários que conhecem o perfil das famílias interessadas em acessar os recursos do PNCF.

Portanto, os sindicatos cumprem um papel fundamental na identificação do grupo de famílias que atendam aos critérios definidos pelo PNCF, buscando favorecer aqueles segmentos sociais dispostos a acessar o crédito fundiário e a melhorar as condições de vida familiar, superando um dos principais mecanismos de reprodução da pobreza rural – a limitação ao acesso à terra, à moradia digna e a servi-

ços de infraestrutura social básica. Para a realização desse trabalho organizativo, os dirigentes sindicais preocupam-se em garantir a participação de todos os membros da família, em especial as mulheres e os filhos mais jovens, de modo que toda a família conheça suas responsabilidades perante o Programa. Ainda que não sejam os únicos atores credenciados pelas UTEs para cadastrar e articular as famílias para acessar o crédito fundiário, os STRs têm se constituído na principal “porta de entrada” dos beneficiários desse Programa.

Box 14 – O papel das delegacias sindicais na organização das famílias que lutam pelo acesso ao crédito fundiário

Diversos sindicatos constituíram uma forma de representação intermediária que visa facilitar e agilizar a comunicação entre a direção e os agricultores, ampliando a legitimidade de suas ações: constituem-se em espaços de articulação interna que assumem diferentes características e atribuições.

O STR de Caraúbas, no Rio Grande do Norte, está organizado em dez “pólos sindicais” no município, que funcionam como delegacias sindicais, onde são realizadas reuniões periódicas com as lideranças comunitárias. Cada pólo possui um delegado sindical e na direção do sindicato se tem uma representação de todos os dez pólos. A direção do STR possui oito dirigentes “liberados” para atuar na organização das diversas frentes de ação sindical, dentre elas a da secretaria agrária. Para a realização de seus trabalhos, o STR conta com o apoio também do Projeto Dom Helder Câmara para a publicação de um informativo periódico, em que divulgam as principais informações às suas lideranças de base.

O STR de Piripiri (PI) está organizado em 29 delegacias que compreendem toda a área de abrangência geográfica do município. Essa representação facilita a realização dos trabalhos de organização e mobilização sindical, na medida em que, no caso específico das ações do crédito fundiário, contribuem para a identificação e seleção das famílias interessadas em participar desse processo, bem como para a escolha do imóvel disponível nas comunidades do entorno da delegacia sindical. Nesse processo de organização e mobilização das famílias, a direção do sindicato procura realizar um trabalho de sensibilização que garanta a participação não só dos homens, mas também das mulheres e da juventude. O STR de Cocal, localizado também no Piauí, possui 30 delegacias sindicais, distribuídas nas comunidades rurais do município. Mensalmente, o sindicato reúne representantes dos assentamentos do município, visando repassar informações, discutir os problemas existentes e definir encaminhamentos que venham solucioná-los.

No caso do STR de Morro do Chapéu, na Bahia, o território do município foi dividido em seis áreas, visando facilitar o processo de organização e mobilização sindical, estabelecendo uma pequena base de representação da direção sindical em cada uma dessas áreas.

Assim, a partir do momento em que a direção do sindicato inicia o processo de organização de um grupo de famílias interessadas em se credenciar para acessar os recursos previstos no PNCF e, simultaneamente, começa a estimular a sua participação nas atividades de capacitação necessárias para a construção dos laços de coesão social e a formação da identidade coletiva desse grupo, o sindicato aciona seus mecanismos internos para identificar no município ou circunvizinhanças os imóveis disponíveis no mercado de terras. Em seguida à localização dessas áreas, promovem uma visita a essas propriedades com a presença de representantes do grupo.

Escolhido o imóvel, constitui-se a associação, que escolhe a entidade credenciada na UTE para elaborar a proposta de financiamento para a compra da área. Caso o sindicato esteja cadastrado para fornecer esse tipo de serviço, essa entidade pode desempenhar esse papel. Caso contrário, a elaboração dessa proposta pode ser realizada por órgãos do poder público, organizações da sociedade civil ou empresas privadas que tenham autorização da UTE para realizar esse trabalho. Nesse processo, o sindicato tem desempenhado uma tarefa

de grande importância para a agilização do encaminhamento da proposta de financiamento: em geral, é o sindicato que fornece a declaração de elegibilidade dos trabalhadores³⁰ e que organiza toda a documentação necessária para ser anexada à proposta.

Cabe aqui ressaltar que, na montagem dessa documentação, o sindicato acaba tendo que intervir para acelerar o encaminhamento da proposta. Um dos requisitos exigidos pelo Programa, para que uma pessoa faça parte de uma associação voltada para a aquisição do crédito fundiário, é que ela não tenha nenhum tipo de dívidas no comércio. Para ser confirmada como integrante da associação, seu nome não pode constar na lista de devedores do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), da Centralização dos Serviços Bancários S/A (Serasa) ou de qualquer outro tipo de serviço semelhante. Contudo, em função da própria condição sócio-econômica dessas famílias, é comum que um dos membros da associação esteja com seu CPF bloqueado nesses serviços. Diante da impossibilidade de apresentação desse documento, os sindicatos, antes de tudo, buscam convencer a família endividada para saber se ela pode quitar sua dívida. Uma segunda alternativa é o grupo de famílias se cotizar para pagar a dívida. Em último caso, é o próprio sindicato que cobre as despesas no comércio para ter acesso a esse documento. Há casos ainda em que os proprietários de imóveis pagam essas pequenas despesas dos beneficiários, pois possuem interesses no imediato recebimento do pagamento do valor da terra e das benfeitorias eventualmente existentes.

Box 15 – O papel do Sindicato e da Federação na conferência dos documentos

A direção do STR de Morrinhos, em Goiás, antes de encaminhar a proposta de financiamento da associação promove um amplo levantamento da situação dos potenciais beneficiários junto ao Serviço de Proteção ao Consumidor e ao Cadastro Nacional de Informações Sociais, buscando verificar pendências ou irregularidades desses trabalhadores rurais que impeçam a contratação futura da proposta pela UTE. Cabe ainda mencionar que o sindicato realiza um check list da documentação exigida pelo Programa, revisando minuciosamente todos os documentos apresentados e, com isso, evitando a devolução do processo ou a demora na tramitação da proposta. De acordo com o depoimento de um dirigente desse sindicato, o principal papel da entidade é “correr atrás de tudo o que esteja em falta, visando a formatação e aprovação da proposta, junto aos beneficiários, proprietários, órgãos de assistência técnica, conselho municipal, UTE, entre outros (...) Sem o sindicato, as propostas poderiam ficar paradas durante meses por falta de documentos ou da articulação entre as partes”. Nesse sentido, o STR de Morrinhos atua como um “filtro”, evitando o encaminhamento para a UTE de propostas sem condições de aprovação.

Após a aprovação da proposta de financiamento pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, o STR de Morrinhos envia o projeto para a Fetag-GO, em Goiânia, que novamente procede à verificação da documentação a ser encaminhada à UTE. Caso a Federação detecte a falta ou inadequação de documentos, entra em contato imediatamente com o sindicato, solicitando sua adequação. Posteriormente, a Federação encaminha a proposta à UTE, visando sua análise jurídica, documental e técnico-produtiva. A Fetag-GO centraliza todas as informações referentes ao status da proposta e realiza os contatos necessários para dar agilidade à sua tramitação.

Muitos dos sindicatos pesquisados, em especial aqueles cujas direções sindicais são mais atuantes e comprometidas com os interesses dos trabalhadores que elas representam, participam também do processo de negociação do preço do imóvel. Dessa mesa de negociação participam o proprietário do imóvel, representantes da associação dos beneficiários, dirigentes sindicais e técnicos do Estado que procederam à vistoria

³⁰ É curioso observar que os STRs do estado de Alagoas não possuem a autorização da UTE para fornecer a declaração de elegibilidade para os potenciais beneficiários do PNCF, ainda que possam emitir essa mesma declaração para o Pronaf. No caso desse estado, apenas o Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas (Iteral) é a instituição responsável pela emissão da DAP.

das terras e estipularam um valor imobiliário, de acordo com os preços médios oferecidos no mercado de terras da região a outros imóveis em condições semelhantes de tamanho de área, fertilidade de solo, acesso a água, benfeitorias existentes em seu interior, localização geográfica, condições de acesso, etc. A participação da direção sindical nesse momento é de fundamental relevância para as famílias, pois, se conseguirem negociar um valor próximo ou até mesmo abaixo daquele avaliado pela equipe técnica de vistoria, os assentados poderão dispor de mais recursos financeiros do SIC para investir na moradia ou na compra de produtos para iniciar o processo produtivo.

Após a conclusão do processo de elaboração da proposta de financiamento, toda a documentação é encaminhada para a apreciação, em primeiro lugar, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (ou similar) e, se não houver nada de errado no preenchimento da proposta e nos documentos apresentados, essa proposta segue para a avaliação final e aprovação na Câmara Técnica Estadual, instância ligada aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural.

5.4.5 Efeitos da ação sindical sobre práticas condenadas pelo PNCF

Quanto mais forte se mostra a atuação do movimento sindical num município ou região, menores são as chances dos proprietários de terra com imóvel em oferta no mercado fundiário tomarem a iniciativa de escolher os trabalhadores que irão se beneficiar com a compra dessa propriedade. Essa forma de escolha dos beneficiários pelo próprio proprietário do imóvel é vista com receio pelos gestores do Programa, pois consideram a possibilidade de ser uma estratégia disfarçada de se manter a dependência de um grupo de trabalhadores na terra. Em algumas das entrevistas realizadas, foram relatados casos desse tipo, mas como exemplos ocorridos no passado.

Entretanto, a pesquisa revelou casos em que os proprietários que disponibilizavam parte de seu patrimônio deram preferência para que as terras fossem vendidas aos agricultores que nelas trabalharam durante anos. Nessas circunstâncias, as entrevistas evidenciaram uma característica comum: em geral, o proprietário era idoso e seus filhos não tinham interesse em ficar com o imóvel. Em outros casos, a preferência pela venda a quem trabalhava naquela área constituir-se-ia numa forma de reconhecimento pelo trabalho realizado. Mesmo nesses casos em que se observa esse tipo de atitude por parte dos proprietários, é importante a presença do sindicato para garantir a formação de um grupo coeso, que respeite o perfil sócio-econômico indicado no Programa, que tenha participado das atividades de capacitação e que tenha interesse de permanecer na área a ser adquirida pela associação. Dentro dessa área irão reconstruir suas vidas familiares, em conjunto, muitas vezes, com famílias oriundas de comunidades vizinhas, necessárias para completar o grupo a ser assentado.

Outra prática condenada pelo Programa e que é pouco percebida nos municípios onde existe uma atuação sindical mais organizadora das demandas sociais é a presença dos chamados “corretores de imóveis”. Dentre os personagens mais identificados com esse papel, destacam-se, além do próprio proprietário da fazenda, um funcionário público que atua na área rural ou ainda um técnico ligado às empresas de planejamento agrícola, ambos interessados na venda do imóvel. Na verdade, seu objetivo não está na venda do imóvel em si, mas na possibilidade futura de ser escolhido pelo grupo de famílias que ajudou a organizar para fazer o acompanhamento técnico do SIC e do Pronaf A, recebendo os recursos financeiros previstos para a remuneração desse trabalho. No projeto de assentamento Novo Horizonte, localizado no município de Curaçá, na Bahia, as lideranças locais apresentaram denúncias de que o técnico escolhido para prestar serviços de assistência técnica às famílias assentadas teria recebido um pagamento do ex-proprietário por ter intermediado e facilitado a venda do imóvel. Em Alagoas, conforme entrevista realizada com representantes da UTE, o Programa teve “experiências problemáticas” com os assentamentos organizados pelas empresas privadas autorizadas para conduzir o processo de organização das famílias e prestar os serviços de acompanhamento técnico.

Portanto, as figuras do “corretor de imóveis” e do proprietário que assume a tarefa de organizar o grupo de famílias que comprará suas terras já não são consideradas tão frequentes no processo de gestão do PNCF.

Um dos principais motivos da anulação ou redução da ação desses agentes está diretamente ligado ao papel desempenhado pelas lideranças sindicais locais, bem como pelos demais gestores municipais desse Programa (técnicos da Emater ou de outro órgão estadual, Prefeitura Municipal, organizações não-governamentais e cooperativas de técnicos credenciadas pela UTE para realizar o trabalho de assistência técnica), que visam dar mais transparência e agilidade à sua operacionalização.

5.4.6 A atuação dos sindicatos na fase de implantação dos assentamentos

A maioria das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Crédito Fundiário revela uma forte tendência no comportamento das direções sindicais após a aprovação da proposta de financiamento pela UTE. Tal tendência evidencia um distanciamento de boa parte das direções dos sindicatos em relação aos grupos assentados pelo crédito fundiário. Poucos foram os sindicatos, em especial aqueles que contam com uma forte presença na sua direção de dirigentes oriundos de áreas de assentamento, que demonstraram uma preocupação efetiva de acompanhar o processo de instalação da infraestrutura básica e de construção do projeto econômico e produtivo para as famílias assentadas. De um modo geral, os problemas enfrentados nessa fase pelas famílias dos assentamentos não foram solucionados com o apoio dos sindicatos. Tais dificuldades tiveram que ser resolvidas pelas diretorias das associações e, dependendo de sua capacidade de autonomia, protagonismo e pressão, puderam ser atendidas num tempo mais curto. Porém, nos casos em que as lideranças dessas entidades não apresentam essas capacidades, as soluções para tais problemas demoraram para ser viabilizadas ou, inclusive, nos casos mais extremos, ainda persistem, interferindo no cotidiano da vida das famílias assentadas.

Os sindicatos, salvo exceções, não foram chamados pelas associações para contribuir como instrumentos de mediação dos conflitos enfrentados por essas famílias. Por sua vez, também não tomaram a iniciativa de se colocarem à disposição desses grupos para intermediar nas negociações em relação, por exemplo, ao fornecimento dos serviços de água ou energia elétrica, à qualidade do acompanhamento técnico para a produção agropecuária, às demandas de acesso aos serviços públicos de educação, saúde, transporte coletivo, estradas, dentre outras. Uma dessas exceções identificadas foi a do STR de Mirante, na Bahia, que tem desempenhado esse acompanhamento.

Box 16 – A proposta de construção da unidade de beneficiamento de caju num assentamento e o surgimento de tensões locais

As lideranças do assentamento participaram de reuniões promovidas no município pela Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR) – órgão estadual que possui recursos a fundo perdido para aplicar em infraestrutura nas áreas rurais do estado da Bahia. Como resultado dessas reuniões, a associação do projeto de assentamento Barrocão, no município de Ribeira do Amparo, conseguiu a aprovação para a instalação de uma unidade de beneficiamento da polpa de caju na área do assentamento. A associação tinha se comprometido de ceder uma parte do terreno para a construção dessa unidade transformadora. Como os representantes da associação não puderam comparecer à reunião final, acabaram sendo excluídos do projeto e foi aprovada a construção da unidade numa comunidade do município que não produz caju (produzem banana e côco) e que tem agricultores com um perfil econômico de maior renda. Avaliam que esse projeto corre o risco de virar um “elefante branco”, pois se trata de um investimento numa comunidade sem tradição na produção de caju. A discussão da aplicação desses recursos passou por uma reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e o STR local não intercedeu favoravelmente à manutenção dos recursos para o assentamento Barrocão.

As exceções desse distanciamento do movimento sindical em relação aos projetos de assentamento do crédito fundiário estão concentradas naqueles sindicatos que possuem em suas direções a participação de repre-

sentantes que vivem e trabalham nas áreas de assentamento do município. Nos sindicatos com essa postura observa-se um acompanhamento mais regular das ações que estão sendo realizadas nesses espaços. Desse modo, a presença de sindicalistas com raízes nas áreas de assentamento contribui para que a pauta de discussões desses sindicatos não fique descolada dos problemas e embates em curso nessas áreas. Essa relação mais próxima da direção da associação ou das direções de associações de um determinado município com a diretoria do sindicato facilita a negociação de projetos de financiamento em apoio às iniciativas a serem desenvolvidas nesses assentamentos, na medida em que as famílias assentadas passam a contar com a colaboração do sindicato na intermediação desse benefício.

Contudo, essa regra não vale para os assentamentos criados à revelia da direção sindical local, particularmente quando as famílias são assentadas no município vizinho. Nesses casos, como visto no município de Ribeira do Amparo, no estado da Bahia, o STR não tinha informações acerca da situação do assentamento Barrocão cuja composição interna é formada majoritariamente por trabalhadores oriundos do município limítrofe de Ribeira do Pombal³¹. Por conta dessas pequenas disputas e da falta de apoio do sindicato para se posicionar favoravelmente à aplicação de recursos financeiros destinados à construção de uma unidade de beneficiamento de caju nesse assentamento, a implantação desse empreendimento acabou sendo aprovada para ser feita em outra comunidade do município, que não tem na produção de caju a sua principal fonte de rendimentos monetários.

O teor central das entrevistas realizadas ao longo de toda a pesquisa revela que se, na fase de organização das famílias para acessar os recursos do crédito fundiário, os sindicatos cumpriram um papel decisivo para a expansão do PNCF, nas fases seguintes, ligadas à instalação e consolidação do assentamento enquanto um espaço de produção da vida e de produção de produtos que assegurem a segurança alimentar e nutricional da família e ainda possibilitem a comercialização de uma parte do excedente produzido, a contribuição do movimento sindical não foi tão significativa. Portanto, restringir a atuação do movimento sindical à fase de mobilização das famílias e organização da associação para a conquista do acesso à terra significa ocupar um espaço muito limitado, diante das possibilidades abertas pelas ações realizadas pelo Programa. Os assentamentos de Reforma Agrária mostram que não basta conquistar a terra. É preciso garantir as condições sociais, econômicas e organizativas que permitam a cada grupo de famílias assentadas se reproduzir com dignidade nas novas áreas de produção da vida.

Essa lacuna da participação dos sindicatos nessas etapas dos assentamentos tem se refletido diretamente na situação dessas áreas, particularmente na sua capacidade de garantir sua viabilidade econômica, em decorrência dos motivos já analisados no estudo sobre os fatores limitantes e potencializadores do desenvolvimento dos assentamentos do crédito fundiário. Os sindicatos, em geral, não foram acionados para intermediar os frequentes problemas identificados pelas associações dos assentamentos, no que diz respeito às lacunas apresentadas, principalmente pelas entidades e empresas prestadoras dos serviços de assistência técnica. Os dirigentes sindicais também não foram convidados para participar das atividades voltadas para a definição do projeto econômico-produtivo do assentamento ou das discussões relativas à gestão social e econômica do assentamento.

Portanto, na fase posterior à instalação das famílias no projeto de assentamento, poucas foram as iniciativas inovadoras de atuação sindical destacadas nas entrevistas de campo. Talvez as mais significativas estejam relacionadas à criação de um espaço de intercâmbio de experiências e de articulação dos interesses dos assen-

³¹ É importante esclarecer que as lideranças do assentamento Barrocão, em Ribeira do Amparo, possuem uma forte ligação com a Pastoral Rural e não com o STR de Ribeira do Amparo ou mesmo de Ribeira do Pombal, município de onde se origina a maioria das famílias assentadas. É a Pastoral Rural que organiza mensalmente uma reunião com representantes de 18 assentamentos da região, tanto projetos do crédito fundiário quanto da Reforma Agrária, para discutir seus problemas e buscar as alternativas para solucioná-los.

tamentos, tanto do crédito fundiário quanto da Reforma Agrária. O forte envolvimento e comprometimento das direções sindicais com a busca da melhoria da qualidade de vida no meio rural fez com que em algumas regiões fossem criadas as condições para a construção de um espaço de articulação entre as associações dos assentamentos e de agricultores familiares, seja na forma de um Fórum Municipal de Associações, como nos municípios de Caraúbas e Pureza, ambos localizados no estado do Rio Grande do Norte, seja na forma de uma Central Regional de Associações, como a sediada no município de Oeiras, no Piauí ou ainda do trabalho de intercâmbio desenvolvido pelo STR de Piripiri, também no Piauí, para a criação de uma cooperativa das associações dos assentamentos.

O STR de Caraúbas, situado no Território Sertão do Apodi, conta com 64 associações organizadas, abrangendo grupos de assentados e de agricultores familiares. Os representantes dessas associações formam o Fórum Municipal de Associações que se reúne mensalmente com o objetivo de democratizar informações, promover o intercâmbio de experiências e viabilizar o acesso ao programa da Prefeitura, em parceria com a Petrobras, que disponibiliza horas-máquina para os agricultores familiares e assentados do município. Esse formato organizativo do sindicato, direta e indiretamente, provoca uma forte influência positiva nos assentamentos do crédito fundiário, uma vez que, além do acesso às informações e às diversas políticas públicas, possibilita a participação ativa desse segmento social na dinâmica municipal.

O STR de Pureza, localizado no Território de Mato Grande, no Rio Grande do Norte, também contribuiu para a estruturação do Fórum Municipal das Associações, que reúne mensalmente representantes de todas as associações do município. Esse Fórum é um espaço importante de articulação dos assentamentos e das comunidades rurais à dinâmica geral do município e da região, viabilizando a divulgação de informações e o apoio à ampliação do acesso das famílias de agricultores e assentados a outras políticas públicas, tais como o Pronaf, o PAA, Programa Alimentos Seguros (Sebrae), Programa de Desenvolvimento Sustentável do governo estadual, que estimula a construção de casas de farinha, o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas (P1MC), coordenado pela Articulação do Semi-Arido (ASA). O envolvimento das associações nesse Fórum contribui para a qualificação dos assentamentos e facilita os processos de gestão interna.

Já o STR de Oeiras organizou, em conjunto com outros STRs do Território Vale do Canindé, a formação de uma Central de Assentamentos Rurais do Centro-Sul do Piauí, que atende mais de 1.600 famílias assentadas. Essa central integra 26 associações de assentamentos de Reforma Agrária e de crédito fundiário criadas em onze dos dezessete municípios que participam dessa iniciativa de articulação territorial. A organização dessa Central de Associações dos Assentamentos partiu da necessidade de se debater a situação enfrentada pelas famílias assentadas, buscando-se fortalecer a luta por melhores condições de vida e de produção nos assentamentos. Além disso, a Central tem atuado no processo de capacitação das lideranças sobre o PNCF, na busca de canais de comercialização agrícola, agregação de valor e de educação para a cooperação, em ações ligadas à sustentabilidade hídrica e à melhoria das condições de saúde das famílias assentadas. Contribui também para a formação de novos grupos que pretendam acessar a terra, por meio da elaboração de um projeto de aquisição de imóvel com base no crédito fundiário. É importante ressaltar que todo esse trabalho vem sendo desenvolvido em conjunto com o apoio da Diocese da Igreja Católica e da Pastoral Rural.

Nesse mesmo estado, o STR de Piripiri – sede de um dos pólos sindicais da Fetag-PI – promove periodicamente a realização de intercâmbios microrregionais, buscando apresentar as experiências desenvolvidas num assentamento e motivar as lideranças dos demais projetos. Essa iniciativa visa criar uma cooperativa dos assentados, que teria por objetivo facilitar a comercialização da produção agropecuária dos 27 projetos de assentamento (sete da Reforma Agrária e 20 do crédito fundiário). A partir da constituição dessa cooperativa projetam uma elevação na renda monetária das famílias assentadas, em função da possibilidade de obtenção de melhores preços dos produtos no mercado. Além de atuar na área da comercialização agrícola, essa cooperativa está

sendo planejada também para dispor de uma equipe de profissionais que prestem serviços de acompanhamento técnico, extensão rural e capacitação às famílias assentadas. Os técnicos agrícolas formados nas escolas técnicas de nível médio do município poderiam fornecer a base dos profissionais a serem contratados pela cooperativa.

5.5 Arranjos Institucionais e Articulação com as Políticas Públicas

Esse capítulo procura, de um lado, mostrar a importância do movimento sindical rural conformar arranjos institucionais e organizativos que permitam a ampliação das parcerias e dos apoios e, de outro lado, destacar os caminhos já percorridos na direção de uma efetiva articulação do PNCF com outras políticas públicas que incidem sobre as áreas rurais, em especial sobre os projetos de assentamento.

5.5.1 Arranjos institucionais e organizativos

Ainda que o movimento sindical rural cumpra um papel decisivo na implementação das ações relacionadas à ampliação do acesso ao crédito fundiário aos trabalhadores rurais e agricultores familiares sem terra ou com pouca terra que dele necessitam, outros atores sociais compartilham desse espaço de atuação, estabelecendo relações de cooperação ou de disputa interna com os sindicatos.

O levantamento de informações a campo revelou que na maioria dos municípios pesquisados o STR atua isoladamente, em função da ausência de outras organizações sociais que possam apoiar suas iniciativas. Poucos são os municípios que contam com estruturas de apoio a essa luta, sejam elas ligadas à Igreja Católica (como a Pastoral Rural ou a Comissão Pastoral da Terra – CPT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento de Luta pela Terra (MLT) ou algumas organizações não-governamentais que atuam na mesma área de abrangência e colaboram com o trabalho desenvolvido pelos sindicatos.

No âmbito das instituições governamentais, a atuação das prefeituras municipais irá depender do jogo político das forças locais, na medida em que se têm exemplos que apóiam a organização desse processo, chegando, inclusive, a firmar convênios com o sindicato para fornecer um ou mais técnicos para atuar à disposição do sindicato. Entretanto, existem outras prefeituras que criam vários tipos de dificuldades à execução do trabalho sindical, buscando deslegitimá-la. Uma das tentativas de enfraquecimento desse processo se dá quando os prefeitos intercedem na escolha do grupo a ser beneficiado, buscando privilegiar famílias de seus interesses.

O descomprometimento em relação à organização, representatividade e funcionamento permanente dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural configura-se numa outra forma de descaso do poder público municipal com a implementação desse Programa ou mesmo de outras ações favoráveis ao meio rural. Ainda que existam alguns conselhos com maior grau de autonomia em relação ao poder público municipal, em geral, são marcados por sua atuação meramente formal, sendo criados e mantidos fundamentalmente para atender a requisitos legais. Em nenhum dos municípios pesquisados se apresentou um caso em que as famílias assentadas acionaram o CMDR ou parte de seus conselheiros para discutir e resolver qualquer tipo de problema vivido num dos assentamentos analisados. As prefeituras conferem um papel secundário à existência dos conselhos e essas instâncias de gestão local das políticas públicas dificilmente funcionam se não contam com o apoio do poder público municipal. Por isso, num município pesquisado foi afirmado que as propostas de financiamento para a compra de imóvel pelo crédito fundiário são analisadas de forma superficial pelos conselheiros e, num outro, foi relatado que para encaminhar uma proposta à UTE teve-se que procurar os conselheiros em suas residências para recolher as assinaturas necessárias ao processo, em função das dificuldades de se reunir ordinariamente o conselho.

Por sua vez, no caso das empresas públicas de assistência técnica e extensão rural (as Emater) ou dos órgãos estaduais responsáveis pelas políticas fundiárias, observa-se que há uma disposição mais generalizada para favorecer a implementação das ações do Programa. Mesmo que essas instituições apresentem uma grande

limitação em sua estrutura técnica e material para a realização desse trabalho, os profissionais desse setor têm se empenhado para buscar atender as demandas de organização das famílias e, de um modo geral, reconhecem na direção sindical um parceiro importante para a realização do trabalho.

Box 17 – A relação do STR com o CMDR

Os sindicatos, de uma maneira geral, desempenham um papel de destaque no processo de articulação dos atores sociais envolvidos na implementação do PNCF. A capacidade de articulação e mobilização do STR de Afonso Cláudio (ES) tem sido fundamental para o funcionamento regular do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – espaço onde são debatidas as propostas de aquisição de imóveis pela via do crédito fundiário. Esse tipo de iniciativa permite aos beneficiários do Programa o acesso a diversos programas governamentais, contribuindo para o processo de inclusão social dessas famílias e a consolidação dos assentamentos ligados ao Programa.

5.5.2 Articulação de políticas públicas

Além de buscar construir e fortalecer elos institucionais com os órgãos governamentais e as demais organizações da sociedade civil, as direções sindicais mais engajadas e comprometidas politicamente procuram também garantir o acesso das famílias assentadas a outras políticas públicas, além de integrar tais ações no contexto de uma proposta mais ampla de viabilização do assentamento e das famílias que nele moram e trabalham. Porém, a grande maioria dos sindicatos pesquisados, em função de suas debilidades organizativas e também da própria realidade vivida pelos assentamentos do crédito fundiário, demonstrou fortes limitações para articular as ações previstas no PNCF com as de outros programas governamentais que possam incidir sobre os assentamentos.

De uma maneira geral, dois programas são acessados com maior frequência pelas famílias assentadas nessas áreas: de um lado, o Programa Bolsa Família aparece muito provavelmente como a principal política difundida nessas áreas, uma vez que parcela significativa das famílias beneficiárias do PNCF encontra-se numa condição de pobreza rural que lhe permite se credenciar para obter recursos financeiros provenientes desse programa federal. De outro lado, percebe-se a presença do Programa Luz para Todos, em particular buscando atender às demandas das famílias que não foram beneficiadas por esse serviço com os recursos destinados à implantação do assentamento.

Cabe aqui ressaltar também a importância das ações voltadas para a inserção das crianças e dos jovens nas escolas do ensino fundamental e do ensino médio do município. Para tanto, as prefeituras municipais têm disponibilizado recursos financeiros que viabilizam o acesso dos estudantes ao transporte escolar necessário para frequentarem as aulas. Ainda na área educacional, merecem destaque as ações do Programa Arca das Letras, que forneceu livros para alguns assentamentos visitados, e o Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA), que busca a alfabetização e escolarização daqueles que não tiveram essa oportunidade no passado. Em relação às demais políticas sociais, observa-se que não existe uma ação nas áreas da saúde, assistência social ou cultura e que esteja voltada especificamente para as famílias assentadas.

No entanto, verifica-se a existência de uma grande dificuldade de se ampliar o acesso a políticas que têm o potencial de alavancar processos produtivos locais, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, recentemente, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas constituem-se em importantes instrumentos para fortalecer a organização da produção de alimentos, gerando renda e contribuindo, ao mesmo tempo, para a redução da pobreza.

Por fim, faz-se necessário destacar o papel do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), coordenado pela Articulação do Semi-Árido (ASA) e que vem sendo implementado em diversas regiões do Nordeste brasileiro.

As ações desse programa já beneficiam vários dos projetos de assentamento pesquisados, permitindo que famílias assentadas tenham condições de armazenar água das chuvas nas cisternas, de modo que disponham desse recurso nos momentos de maior necessidade.

5.6 Síntese da Análise do Estudo 3

Do ponto de vista da construção de uma política pública, deve-se destacar que o processo de descentralização política do Estado brasileiro, a partir da aprovação da Constituição Federal, em 1988, abriu espaço para a possibilidade das organizações da sociedade civil intervir legitimamente na esfera das políticas públicas, assumindo competências e atribuições formais na operacionalização desses programas, dentre os quais se pode citar o Programa Nacional de Crédito Fundiário, criado em fins de 2003. Desde então, os movimentos e as organizações sociais que se disponham a compartilhar com o Estado a execução de um determinado programa governamental incorporam funções específicas no espaço público, que variam de acordo com as normas definidas no escopo de cada política. Nesse sentido, o campo de atuação dessas organizações não se limita ao espaço da reivindicação ou mesmo da proposição. Essa possibilidade de participar do processo de execução e gestão social das políticas públicas passa a ser considerada como uma oportunidade para se ampliar sua representatividade social e seu reconhecimento político por parte da sociedade, particularmente, no caso aqui analisado, dos trabalhadores rurais e agricultores familiares interessados no acesso à terra.

Essa nova postura assumida pelas direções das organizações sindicais sugere a conformação de importantes mudanças na arena política onde as forças sociais disputam seus interesses e na agenda política do próprio movimento sindical rural. Essas modificações no espaço político e na agenda sindical podem ser demonstradas pela crescente intervenção social das formas de organização e representação sindicais na execução e gestão do PNCF. Ao assumir o papel de parceiro privilegiado na condução desse Programa, o sindicalismo rural é reconhecido como interlocutor político pelo Estado e adquire uma posição de destaque, principalmente nos espaços locais, disputando com maior força a legitimidade desse processo de lutas. Ao mesmo tempo, a participação dessas organizações no bojo do Programa oferece ao Estado maior confiabilidade, segurança e agilidade, no que diz respeito às propostas apresentadas para a avaliação das Unidades Técnicas Estaduais. Ainda que implicitamente, essa abertura à participação das organizações sociais reconhece a própria debilidade da estrutura estatal ligada aos serviços de apoio ao desenvolvimento rural para realizar essas atividades.

Diante desse contexto, o novo papel conquistado pelas organizações sindicais exige de suas direções e assessorias uma capacitação técnica e política mais profunda, uma forma diferenciada de intervenção social no espaço público e uma postura democrática de negociação dos interesses, junto aos demais atores sociais presentes no cenário desse campo de forças (instituições governamentais federais, estaduais e municipais, conselhos municipais, organizações não-governamentais e empresas privadas prestadoras dos serviços de assistência técnica, outros movimentos e organizações sociais, bancos públicos, etc.).

A introdução de organizações sociais, inclusive do movimento sindical rural, no processo de execução e gestão do PNCF, compartilhando esse espaço com os demais atores sociais e as novas institucionalidades (conselhos e colegiados), estimula a ressignificação da demanda pelo acesso à terra, na medida em que os efeitos produzidos por essas ações levam à construção de novos significados sobre os processos de Reforma Agrária, via desapropriação, e de aquisição da terra, via crédito fundiário (Medeiros, 2002). As resistências políticas às ações do PNCF, verificadas de modo mais firme no início da implementação desse Programa, tendem hoje a dar lugar a um discurso e a práticas coletivas que apontam inclusive para a priorização da luta pelo acesso ao crédito fundiário. Por mais que no discurso político das direções seja afirmada a complementaridade das ações voltadas para a desapropriação de imóveis e para a aquisição de imóveis com base no acesso ao crédito fundiário, entendidas como parte da estratégia da Reforma Agrária no País, o que se percebe nas práticas sindicais das entidades pesquisadas para a realização dos três estudos de caso para a avaliação qualitativa do PNCF é uma tendência de se privilegiar ações de promoção do acesso à terra pela via do crédito fundiário.

Essa mudança que vem se operando na agenda política das bases do sindicalismo rural revela um cálculo político feito pelas direções dos sindicatos que favorece a alternativa do crédito fundiário, em relação à das ocupações de terra. De um modo geral, essas direções projetam nas conquistas obtidas pelo acesso ao crédito fundiário maiores ganhos políticos (respeito, visibilidade social, reconhecimento, representatividade) do que os alcançados por meio das lutas pela desapropriação dos latifúndios improdutivos, ou seja, pela via clássica da Reforma Agrária. Esse tipo de racionalidade política vem ganhando densidade no campo sindical, em especial no âmbito dos sindicatos ligados à Contag. No caso de algumas federações ou sindicatos, em particular na região Sul, a alternativa da luta pela desapropriação de imóveis nem se coloca na agenda política, uma vez que a bandeira da ampliação do acesso à terra pelo crédito fundiário é vista fundamentalmente como uma estratégia diferenciada, em contraposição às ações desenvolvidas, em particular, pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), consideradas por esses segmentos como “violentas” e “desordeiras”.

Essa observação traduz a identificação de uma tendência em curso que ficou evidente na maioria dos sindicatos pesquisados. Entretanto, isso não significa que se esteja anulando ou obscurecendo os demais posicionamentos políticos das organizações sindicais a respeito das diferentes formas de luta voltadas para garantir o acesso à terra aos trabalhadores e, ao mesmo tempo, reduzir a profunda concentração da propriedade da terra no Brasil. Reconhecer essa diversidade de visões significa perceber que foram poucos os casos de direções sindicais que restringem sua atuação nessa área, de um lado, às ocupações de terra e, de outro lado, embora com um número maior de sindicatos, à organização de grupos exclusivamente para adquirir o crédito fundiário³². Entre esses dois tipos extremos de posicionamento, a pesquisa identificou um grande número de organizações sindicais que combinam ambas as formas de luta. Conforme declarações dadas por alguns dirigentes sindicais, os segmentos sociais mobilizados para a obtenção do crédito fundiário e para as ocupações de terra são distintos e isso se constitui num fator que contribui para explicar a convivência num mesmo espaço de ações de natureza diferenciada, mas complementares do ponto de vista mais amplo da Reforma Agrária.

Mesmo para aqueles setores sindicais que priorizam as ocupações de latifúndios e levantam preocupações com relação à capacidade de pagamento das famílias assentadas pelo crédito fundiário, verifica-se um consenso no sentido de se reconhecer a importância do papel desse Programa como um instrumento de promoção da inclusão social e de melhoria da qualidade de vida para os grupos beneficiários.

Além dessas considerações ligadas à mudança na agenda política do movimento sindical rural, a partir da introdução e implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário no cenário das políticas de reordenamento agrário, cabe ainda traçar algumas observações acerca da relação entre as experiências e iniciativas do movimento sindical rural e os resultados alcançados nos assentamentos – foco central do presente estudo.

De um modo geral, pode-se afirmar que quando o processo inicial de organização do grupo é coordenado pelo movimento sindical e pela associação, a tendência é a formação de um assentamento melhor qualificado e desenvolvido. Os assentamentos mobilizados pelas instituições e organizações de assistência técnica têm apresentado mais dificuldades internas, porque prevalece uma visão mais imediatista, focada na liberação do SIC e do Pronaf, no cumprimento dos itens e metas do projeto, etc. O envolvimento do movimento sindical no processo de operacionalização do PNCF tem sido determinante para a obtenção de resultados mais promissores na implementação das ações.

A pesquisa de campo apontou também que o nível de envolvimento e compromisso do sindicalismo rural no processo de operacionalização do PNCF está intimamente relacionado, de um lado, à compreensão do significado e da importância do acesso à terra como um fator decisivo do processo de superação da pobreza

³² Cabe ainda destacar que não estão sendo considerados na presente análise os sindicatos que, mesmo tendo em sua base um número significativo de trabalhadores sem terra, não realizam nenhum tipo de intervenção que atenda a essa demanda pelo acesso à terra.

rural e, de outro, à própria trajetória histórica de organização política e de lutas dos trabalhadores rurais, visando a conquista da terra. Onde os dirigentes sindicais compreendem que a falta ou limitação do acesso à terra se constitui num dos principais mecanismos de reprodução da pobreza nas áreas rurais, observa-se uma forte tendência no sentido de “vestirem a camisa do Programa”, garantindo sua participação ativa na execução, acompanhamento e avaliação das ações locais do PNCF.

Nos municípios onde se percebe esse compromisso das organizações sindicais em todas as etapas do processo de conquista do acesso à terra (na identificação, seleção e capacitação das famílias, na formação da associação, na escolha e negociação do preço do imóvel, na promoção de atividades de intercâmbio, no acompanhamento do processo de instalação e consolidação das famílias no assentamento, na mediação dos conflitos internos, etc.), verifica-se uma tendência mais efetiva para o desenvolvimento favorável do assentamento. Nesse processo inicial de constituição desses grupos de famílias, merecem destaque os sindicatos organizados com base em representações comunitárias, chamadas em muitos locais de “delegacias sindicais”. Essa forma de organização e representação dos interesses do sindicato junto às comunidades de sua área de abrangência facilita a seleção das famílias e a escolha do imóvel, proporcionando maior segurança em relação aos rumos futuros desse processo.

Ademais, nos municípios caracterizados por uma forte atuação do movimento sindical e onde haja também uma articulação política capaz de constituir parcerias e apoios com as instituições governamentais e com outras organizações da sociedade civil, o êxito dos assentamentos tende a ser maior, na medida em que se abrem mais possibilidades para ampliar o processo de complementaridade e integração das políticas públicas que incidem nos espaços dos assentamentos.

Esses espaços de articulação têm sido gestados em vários dos municípios indicados para esse estudo específico, manifestando-se de diversas formas, tais como, por exemplo, na forma de central ou fórum (municipal ou territorial) de associações de assentamento ou ainda na proposta de criação de uma cooperativa de comercialização dos produtos agropecuários das áreas de assentamento, juntando os assentados da Reforma Agrária e do crédito fundiário. Portanto, os casos em que se observa uma interação institucional que reúne associações de assentados, sindicatos, instituições do poder público municipal e estadual, organizações não-governamentais, pastorais ligadas à Igreja Católica, forjam-se condições mais adequadas para a estruturação de projetos de assentamento que respeitem os interesses coletivos das famílias assentadas.

Por outro lado, nos municípios onde os sindicatos enfrentam as forças políticas instaladas nas estruturas de poder local que se colocam contrárias à implementação de programas governamentais voltados para a promoção da redução das desigualdades sociais, em particular no que diz respeito ao acesso à terra e aos meios de produção e vida, verifica-se uma falta de compromisso social das autoridades políticas locais no sentido de permitir o acesso dessas famílias a programas governamentais executados pelo governo federal, a exemplo do PNCF, e ou pelos governos estaduais, em parceria com as prefeituras. Nesses casos, é muito comum que as autoridades públicas locais, nos períodos prévios à renovação das direções sindicais, se mobilizem para articular chapas de oposição, mais alinhadas com os interesses políticos dos setores dominantes.

Todavia, há ainda aqueles casos em que a direção do sindicato não mobiliza suas energias internas para criar uma pressão social em favor do acesso à terra, pela falta de compromisso efetivo com essa luta. Nesses casos, a falta de interesse por assegurar a conquista efetiva dos direitos previstos no PNCF provoca o distanciamento do sindicato em relação ao processo de organização, mobilização e gestão das famílias, tanto na etapa de formação da associação e elaboração da proposta de financiamento quanto na etapa de instalação das famílias no assentamento, favorecendo a emergência de lideranças com concepções de trabalho anti-democráticas e a adoção de práticas contrárias aos interesses da maioria dos membros da associação. Nesse sentido, a pesquisa revelou que o acompanhamento ao processo de organização e gestão da associação, bem como de formação política de suas lideranças internas, configura-se num elemento decisivo para a sustentabilidade do assentamento.

No entanto, numa abordagem mais ampla do comportamento político da maioria das direções sindicais entrevistadas ao longo de toda a pesquisa de avaliação do PNCF, pode-se concluir que ainda é débil o envolvimento e até mesmo o compromisso dos sindicatos a partir da fase de instalação das famílias no projeto de assentamento, em especial no que se refere à definição do projeto econômico-produtivo e à gestão interna da associação. Nesse aspecto reside uma grande lacuna na atuação dos sindicatos e das federações sindicais, uma vez que poderiam continuar desempenhando um importante papel no processo de capacitação das lideranças que emergem das áreas de assentamento. O fortalecimento do protagonismo social dessas lideranças configura-se numa estratégia a ser considerada pelas organizações sindicais, na medida em que lhes permitiriam um maior grau de autonomia nas negociações com as instituições ligadas ao poder público, as organizações e empresas que fornecem serviços de assistência técnica, as empresas do setor agropecuário e do mercado local, bem como internamente na associação, promovendo a consolidação da identidade e da coesão social das famílias assentadas.

Considerações Finais



O alcance do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é revelador de sua importância ao desenvolvimento rural nacional. Além disso, o Programa atende as reivindicações de importantes grupos sociais que passaram a considerá-lo como um instrumento complementar à Reforma Agrária pela via das desapropriações de imóveis e está presente e atende beneficiários da maioria dos estados brasileiros. É daí que surge a importância de compreender os avanços e os limites dessa forma de acesso à terra no Brasil.

A realização de avaliações de políticas é de suma importância. De acordo com Barbosa, Philomeno e Cunha (2008, p. 19),

“a avaliação é um instrumento imprescindível para conhecer a viabilidade de programas, redirecionar os seus objetivos e, quando for o caso, reformular sua operacionalização. Neste sentido, a avaliação se revela como uma importante ferramenta de gestão, por gerar subsídios para tomada de decisão dos gestores de programas. A partir disso, é possível realizar os ajustes necessários, economizando tempo e recursos, o que viabiliza a credibilidade das ações públicas”.

Neste sentido, o PNCF é bastante inovador, já que realizou diversos estudos e implementou um sistema de informações gerenciais que permite acompanhar seu andamento e também o desenvolvimento de outros estudos.

Diversas pesquisas foram desenvolvidas sobre os programas de crédito fundiário até então implantados no Brasil. A grande maioria destes trabalhos tratou da viabilidade deste tipo de programa e do sentido que ocupava frente às lutas sociais. Dentre os trabalhos desenvolvidos no âmbito das universidades brasileiras, a grande maioria apontou uma tendência de inviabilidade social e econômica dos beneficiários, mas principalmente do caráter concorrente com a Reforma Agrária tradicional, desenvolvida através de desapropriações, já que tendia a desmobilizar os movimentos sociais de luta pela terra.

Essa pesquisa não buscou analisar o sentido político do PNCF diante das lutas sociais travadas nos espaços rurais do País, não por não se tratar de uma questão relevante, mas tão somente porque não se encontrava no escopo do edital.

Apesar de o Edital definir que o primeiro estudo trataria de identificar os fatores que contribuem com o sucesso e o insucesso, optou-se por realizar uma pequena modificação e passou-se a utilizar a noção de fatores que contribuem e limitam o desenvolvimento dos projetos de assentamento da linha Combate à Pobreza Rural. Considerou-se que desta forma poderiam ser geradas contribuições mais significativas ao Programa, já que o desenvolvimento dos assentamentos não é algo fixo, linear e sem contradições.

É importante notar que, dentre os condicionantes históricos que permitiram que um assentamento passasse a ser considerado pela SRA como de alto grau de desenvolvimento, pode haver fatores que o limitem futuramente, bem como dentre os assentamentos atualmente considerados pouco desenvolvidos pode haver fatores que indicam a possibilidade de superação dessa condição no futuro. Isso se torna ainda mais importante, pois, em sua maioria, estes assentamentos foram constituídos muito recentemente (menos de cinco anos) e apresentam condições sociais, econômicas e naturais bem distintas.

De um modo geral, pode-se afirmar que existe uma profunda conjugação de fatores que incidem diretamente nessas áreas, provocando diversos tipos de resultados e impactos sociais, econômicos, ambientais e político-organizativos do PNCF. Tais fatores abarcam múltiplas dimensões que interagem sinérgica e dinamicamente entre si, devendo ser entendidas na sua interrelação e interdependência. Isso significa afirmar que existe uma forte correlação entre os fatores ambientais, climáticos, sociais, organizativos, econômicos, tecnológicos, mercadológicos, logísticos e político-institucionais. Cada um desses fatores assume peso e importância relativa diferenciados, dependendo do contexto espacial e temporal pesquisado, ou seja, não ocorrem de forma homogênea e, portanto, desencadearão diversos tipos de efeito e

reação sobre os demais fatores aqui considerados³³.

Já no que se refere aos prazos de implementação do Programa, pôde-se concluir que estes não são simplesmente dependentes da falta de documentos e de possíveis falhas nos procedimentos ou fluxos. Pode-se afirmar que dependem de fatores: históricos e político-institucionais. Há dez fatores que se destacam em termos de interferência nos prazos de implementação do Programa. Os prazos mais curtos tendem a coincidir com o seguinte conjunto de fatores: 1) a experiência anterior dos atores sociais (órgãos governamentais, sindicatos, ONGs, etc.) com programas de crédito fundiário; 2) o envolvimento dos movimentos sociais e, em particular do movimento sindical rural, no que se refere à facilitação e agilização dos passos burocráticos para a aprovação da proposta de financiamento; 3) a possibilidade de diálogo e articulação das Unidades Técnicas Estaduais quando alocadas em órgãos estaduais comprometidos com as linhas do PNCF; 4) a perenidade da institucionalidade responsável pelo Programa (UTE's e câmaras técnicas) e de suas respectivas equipes técnicas; 5) a reorganização de processos e procedimentos (etapas, fluxos e peças técnicas), no sentido de agilizar a implementação e considerar a realidade local; 6) o entrosamento, capacitação e comprometimento político-institucional dos envolvidos; 7) a participação dos bancos em fóruns de execução do Programa (câmaras técnicas, principalmente) e a reorganização de seus procedimentos internos; 8) a capilaridade das instituições (órgãos governamentais, sindicatos, cartórios e bancos mais próximos do público beneficiário); 9) a ocorrência de menos problemas com documentação pessoal e do imóvel; 10) a elaboração de manuais explicativos do PNCF. Estes são fatores que podem ser considerados diferenciadores. No entanto, há fatores comuns que se aplicam a todos os estados e municípios, mas que também interferem nos prazos de implementação do Programa.

A introdução de organizações sociais, inclusive do movimento sindical rural, no processo de execução e gestão do PNCF, compartilhando esse espaço com os demais atores sociais e as novas institucionalidades (conselhos municipais, colegiados territoriais, fóruns, etc.), estimula a resignificação da demanda pelo acesso à terra, na medida em que os efeitos produzidos por essas ações levam à construção de novos significados sobre os processos de Reforma Agrária, via desapropriação, e de aquisição da terra, via crédito fundiário (Medeiros, 2002). As resistências políticas às ações do PNCF, verificadas de modo mais firme no início da implementação desse Programa, tendem hoje a dar lugar a um discurso e a práticas coletivas que apontam inclusive para a priorização da luta pelo acesso ao crédito fundiário. Por mais que no discurso político das direções seja afirmada a complementaridade das ações voltadas para a desapropriação de imóveis e para a aquisição de imóveis com base no acesso ao crédito fundiário, entendidas como parte da estratégia da Reforma Agrária no País, o que se percebe nas práticas sindicais das entidades pesquisadas para a realização dos três estudos de caso para a avaliação qualitativa do PNCF é uma tendência de se privilegiar ações de promoção do acesso à terra, pela via do crédito fundiário.

³³ Esses pressupostos conduziram permanentemente as discussões desse estudo, estando presentes já na definição das hipóteses que orientaram a pesquisa de campo.

Apêndice - Significados do PNCF para as Famílias Assentadas



No decorrer das entrevistas a campo e nas discussões internas realizadas pela equipe de pesquisadores um tema chamou a atenção do grupo, transformando-se em objeto de análise desse trabalho: buscar compreender os diversos significados do PNCF para as famílias assentadas por esse Programa pode se constituir numa outra porta de entrada para perceber os fatores que potencializam e limitam o desenvolvimento das áreas de assentamento do crédito fundiário. Esse texto tem por objetivo apresentar uma reflexão crítica a partir de uma nova perspectiva, tomando por base os depoimentos individuais e as experiências vivenciadas nos assentamentos pesquisados.

Os processos locais de implementação dos projetos de assentamento criados a partir do PNCF assumem dinâmicas diferenciadas e, de certo modo, até mesmo contraditórias, na medida em que apontam para sentidos e resultados conflitantes entre si. Tais projetos inserem-se em distintos cenários sociais, econômicos, políticos e territoriais e, portanto, produzem ações sobre esse espaço mais amplo e, ao mesmo tempo, reagem às ações externas provocadas pelos atores sociais com quem se relacionam. Ou seja, os assentamentos não são espaços vazios de relações sociais e também não se encontram isolados, como se fossem ilhas apartadas do contexto. Ainda que em escala micro, provocam reacomodações de poder, realinhamentos de forças sociais, redistribuição de patrimônios fundiários, e, dependendo de suas capacidades e oportunidades de influência, incidem com maior ou menor grau de intensidade sobre esses processos. Nesse sentido, as áreas de assentamento do crédito fundiário contribuem, de alguma forma, para a reconfiguração das relações sociais nos municípios de bases rurais e, ao mesmo tempo, constituem-se em um locus privilegiado para a construção de novos projetos de vida.

Na verdade, pode-se afirmar que diferentes “projetos”³⁴ estão sendo disputados e construídos, simultaneamente, nos assentamentos. Representam tensões que convivem nesses espaços de reconstrução de laços sociais e trajetórias de vida. Por isso mesmo, em geral, eles não são espaços sociais homogêneos internamente, visto que diferentes atores sociais (famílias assentadas, as organizações de representação e de apoio à organização desses agricultores, as instituições governamentais, os proprietários de terra do município, o mercado local, as empresas privadas, etc.) participam desse campo de forças, jogando no seu interior distintos interesses. Assim, processos cotidianos se entrelaçam, se combinam, se interpõem, se contradizem e se complementam.

Levando em conta esses pressupostos conceituais, é possível entender os movimentos de construção desses projetos a partir da interação das tendências conflitantes: umas apontando para a ruptura das condições de vida anteriores ao assentamento e outras favorecendo a permanência das situações de exclusão. Portanto, as áreas de assentamento analisadas nesse estudo configuram-se em espaços onde dinâmicas diferenciadas confrontam-se entre si, no interior de cada um desses espaços. Com base nas tensões inerentes a esses processos entrecruzados, as famílias assentadas constroem um conjunto de significados e simbologias a respeito de suas vidas e de seu futuro. A proposta desse capítulo é navegar por entre essas concepções e perceber os avanços e os limites proporcionados pelo Programa para o desenvolvimento dos assentamentos e das famílias que neles vivem, trabalham e sonham.

Um primeiro avanço a ser considerado relaciona-se ao modo como as famílias assentadas percebem suas atuais

³⁴ A noção de “projeto” deriva do latim *projectu* e significa “lançado para diante”. Ao debater o tema do desenvolvimento territorial Benoit et al (2006) diferenciam a ideia de “projeto” e “Projeto”: “os projetos (p) são ações diversas que têm por objetivo resolver problemas, e o Projeto (P), menos visível e mais duradouro, é uma adesão dos atores a uma dinâmica e a valores compartilhados”. Mas reconhecem a existência de profundos elos de ligação entre uma noção e outra, na medida em que a segunda engloba a primeira. Nessa mesma perspectiva, Tonneau e Coudel (2007) afirmam que o Projeto dá sentido, utilidade e continuidade aos projetos. O Projeto apresenta uma visão de futuro e aponta para uma orientação geral, que precisa ser traduzida em ações específicas (projetos de geração de ocupação e renda, projetos produtivos que atendam aos critérios da conservação ambiental, projetos de melhoria da qualidade de vida, etc.). Aqui essa noção está sendo utilizada prioritariamente no sentido mais estratégico, referindo-se à construção de novos horizontes pelas famílias assentadas, como um elemento central no processo de afirmação de dinâmicas e valores compartilhados coletivamente.

condições de vida, em relação ao momento anterior à entrada no assentamento. A tônica geral dos discursos apresentados majoritariamente pelas famílias enfatiza que, apesar de todos os tipos de dificuldades que tenham enfrentado (no plano da instalação da infraestrutura básica e social e também no plano do fornecimento dos serviços voltados à infraestrutura econômico-produtiva), houve uma melhoria em suas condições de vida.

Dispor de uma casa, com o fornecimento de água e energia elétrica, e ter a possibilidade de plantar num pedaço de terra, ainda que somente para o autoconsumo familiar, constituem-se em dois aspectos extremamente valorizados pelos beneficiários do Programa.

Minha vida mudou 100% (...) Eu amo o assentamento. Minha vida é lá.

Quem não tinha uma casa, hoje tem. Não é uma das melhores casas, mas não passa frio e sol debaixo dela.

No caso do crédito fundiário, o cidadão passa a ter mais dignidade, passa a morar numa casa pequena, de tijolo, coberta de telha, com água encanada, com energia, na maioria delas...

Para esse grupo amplamente hegemônico, as áreas de assentamento criadas pelo PNCF representam, simultaneamente, um lugar de trabalho, um espaço de reprodução da vida social e também um ambiente que permite o manejo sustentável dos ecossistemas. Essas três dimensões conjugadas atribuem, portanto, um valor vital à terra e à morada e esse valor se torna um objeto de resistência e de luta contra possíveis investidas futuras que ameacem a sua permanência nessas terras.

A gente para ter as coisas tem que batalhar mesmo. Para mim, valeu a pena. Eu amo a minha terra. Eu estou aqui e eu sei o quanto de suor que eu deixei aqui dentro. Então, não é à toa que eu vou largar assim não.

Eu estou no céu aqui. Se eu não estou, estou perto. Só digo assim: estou aqui, estou devendo o banco, se eu puder, eu pago, se eu não puder e ele quiser me tomar, ele me toma. Daqui só saio se for que nem sapo: a gente vai empurrando com a vassoura e ele vai entrando para dentro.

O início de uma trajetória de conquista de uma área própria para morar e trabalhar revela também um momento de libertação: o rompimento das amarras que os mantinham dependentes dos proprietários para quem trabalhavam e pagavam a renda da terra. Um depoimento de um dirigente do STR de Campo Maior ilustra a importância desse processo para a história de vida dessas famílias:

A gente não acreditava. Tinha hora que a gente parava... a gente não vai conseguir, não. A fazenda do doutor aqui... se a gente vai lá, tem que dar um recado, tem que ir e voltar na mesma hora, não pode nem pisar lá dentro assim à toa e pra gente comprar, se tornar dono dessa fazenda, da casa do doutor, e a gente achar que aquela casa ia ser da gente.

E continua, relatando o que aconteceu com um assentado numa determinada noite:

Assim que fizemos o negócio, se mudamos para lá, pra essas casas da fazenda. Ele acordou um dia, de noite e deu vontade de sair gritando, só de alegre. Gritar pra todo mundo ouvir, saber que ele agora podia gritar ali, que ele era o próprio patrão dele. Quando a gente andava lá, quase se escondendo, porque se você fosse lá, o doutor mandava chamar: 'o que você anda fazendo? O que você quer?' E aí depois a gente saber que ali a gente podia gritar, fazer barulho que ninguém ia mais expulsar a gente dali, era uma coisa impressionante.

Essa ideia é corroborada por outro dirigente sindical de Piripiri (PI) que afirma:

A gente sabe o sabor de ser dono da própria terra. Todas as famílias que hoje estão vivendo em assentamentos, elas têm uma dignidade maior do que aquelas que estão dependendo do patrão.

A superação desse tipo de dependência em relação aos proprietários de terra para quem trabalhavam é acompanhada de sentimentos capazes de redimensionar e revalorizar suas vidas: a segurança de viverem numa terra de onde não serão expulsos arbitrariamente e onde poderão "ficar para sempre".

A nossa vida mudou muito, de acordo como a gente vivia antes e como se vive agora, é muito diferente. Primeiro, você saber que é dono de alguma coisa, você agora tem um pedaço de terra que ninguém vai mais correr com você dali. Se você pode plantar um pé de planta, você vai esperar pelos frutos dele. Não é aquela questão de antes que você plantava o pé da planta e 'será que eu vou comer o fruto dele ou será que antes de terminar o dono vai me expulsar daqui?' Você está fazendo uma coisa que você sabe que é seu. Você tem um futuro mais certo, saiu daquela insegurança e passa a imaginar que amanhã você vai acordar no mesmo lugar, que não vai ter ninguém pra dizer: 'sai daqui' (...) Você começa a achar que agora você é gente. Ninguém vai estar lhe chutando que nem antes. Você tem um canto para ficar.

Tais sentimentos traduzem uma noção de cidadania, pois passam a se reconhecer como "gente" e não como animais que podiam ser "chutados" pelo dono das terras³⁵. Para muitos casos, a entrada no assentamento provoca a emergência, ainda que difusa, de uma noção de "direitos". Essa mudança é mais perceptível e sensível particularmente entre aquelas famílias que tiveram a possibilidade de adquirir as terras onde viveram e trabalharam durante parte de suas vidas. Nessas circunstâncias, esse processo assume um importante significado simbólico, na medida em que tais famílias passam a ser reconhecidas socialmente, resgatam e ressignificam seu passado e atualizam seu pertencimento a um espaço social marcado por histórias partilhadas coletivamente.

Além disso, para aquelas famílias que, por meio do acesso ao crédito fundiário, passam a ter o direito de trabalhar numa terra desconhecida faz-se necessário estabelecer as bases de uma relação não só entre as famílias, mas também com a terra onde serão instaladas. Um dirigente do STR de Piripiri (PI) compara a construção desses elos subjetivos à mútua compreensão necessária num relacionamento amoroso:

A morosidade da implantação dos projetos tem seu elemento bom, porque às vezes a rapidez não ajuda (...) Eu comparo (a terra) com o namoro. A terra, quando uma pessoa nunca foi dono, para ele poder ser o dono daquela terra juntamente com seus companheiros, primeiro eles precisam se conhecer uns aos outros e conhecer a terra. E muitas vezes a burocracia é boa. Por que? Porque faz com que durante esse período o sindicato, a associação, eles conseguem se amar melhor e a terra também não quer uma pessoa que não compreende ela.

No decorrer desses processos, observa-se um momento de afirmação e elevação da autoestima das famílias assentadas, em particular para aquelas em que a terra foi fruto de um processo de conquista e organização interna, não sendo vista como uma "dádiva" de um proprietário que resolveu ofertá-la a famílias interessadas na sua aquisição, via PNCF. Assim, nos assentamentos em que se nota um forte protagonismo social das famílias assentadas, há um dinamismo interno que as impulsiona em direção à consolidação de espaços de organização interna e articulação local. Esse protagonismo político-organizativo do assentamento facilita a garantia dos direitos de cidadania, o estabelecimento de relações de cooperação interna e externa, a construção de uma identidade coletiva e a busca de novas oportunidades de inserção sócio-econômica que assegurem maiores condições de autonomia³⁶ ao grupo de famílias beneficiadas pelo Programa.

³⁵ Dirigentes sindicais de Campo Maior (PI) atribuem essa mudança ao papel assumido pelas políticas implementadas pelo governo federal: "Depois da era Lula, a coisa mudou muito mesmo, as pessoas começaram a se libertar. Vieram programas que ajudam as pessoas a se libertar". E esperam que essas ações sejam ampliadas a ponto de provocarem cisões nas formas de trabalho rural. Numa conversa com um fazendeiro local, esse mesmo sindicalista de Campo Maior (PI) afirma: "Daqui uns dias, se vocês quiserem criar gado, vocês é que vão ter que cuidar do gado de vocês. Se não vão encontrar mais gente para cuidar do gado, vocês é que vão ser os vaqueiros de vocês". Porque com a criação de assentamentos, diminuiu a oferta de mão-de-obra para trabalhar nas fazendas da região.

³⁶ Ainda que sua condição de subordinação e dependência permaneça sob diferentes modalidades (umas, antigas – como as que os mantêm vinculados aos atravessadores do comércio local – e outras, novas – expressas nas responsabilidades assumidas pelo Estado em relação ao acesso às diferentes políticas públicas previstas no Programa), o reconhecimento de sua "libertação do patrão", de não ter mais que "viver mandado pelos outros", representa um avanço qualitativo na afirmação de sua dignidade e cidadania.

Ambientes sociais desse tipo favorecem o surgimento de experiências inovadoras (produção de hortaliças irrigadas na forma de mandalas, criação de um fundo rotativo, projeto econômico baseado na diversificação produtiva, etc.) e o exercício de relações democráticas, em que as decisões são tomadas em grupo e executada por todos. Esses elementos conjugados conferem confiança ao coletivo, aumentando seu grau de coesão interna e solidificando seus laços de união. Nesses casos, como resultado desses processos mais dinâmicos tem-se a constituição de espaços que poderiam ser classificados como “vivos” e “abertos”.

A ideia de um “espaço vivo” busca traduzir a vivacidade e intensidade das relações internas, que anima e mobiliza permanentemente as famílias a procurarem alternativas que solucionem seus problemas imediatos. Essa postura difere de outras áreas de assentamento em que as famílias, em função de suas trajetórias diferenciadas de vida e de sua fragilidade organizativa, continuam à espera de uma solução salvadora externa. A noção de “espaço aberto”, aqui utilizada, refere-se à capacidade desses grupos de estabelecerem parcerias mais permanentes com os demais atores sociais locais e territoriais. Nesse sentido, preocupam-se em levar suas experiências e aprendizados para outras famílias que estejam ingressando nesse processo: “aquilo que nós éramos aqui no assentamento, tivemos a preocupação de levar para os outros, para que eles não errassem”. A participação da associação do assentamento em conselhos municipais, centrais de assentamento, colegiados territoriais, fóruns ligadas aos sindicatos, às pastorais ou às dioceses da Igreja Católica, dentre outras formas de articulação política, demonstra essa abertura diante do contexto que envolve os assentamentos do crédito fundiário.

Entretanto, é preciso reconhecer que os processos e as dinâmicas acima apontados não se manifestam de forma isolada nos assentamentos pesquisados, uma vez que diversas dificuldades se apresentam cotidianamente, criando obstáculos ao pleno desenvolvimento dessas comunidades. Nesse sentido, as áreas de assentamento aqui abordadas evoluíram em contextos de dificuldades e desafios permanentes. O diferencial central apresentado pelos assentamentos mais bem organizados está na disposição desses grupos de se articular internamente e em sua capacidade de solucionar os problemas que emergiram ao longo de seus caminhos.

Por outro lado, num outro pólo encontram-se aqueles projetos de assentamento em que obstáculos de diferentes naturezas bloqueiam seu pleno desenvolvimento, gerando condições de insegurança e medo, desistências dos lotes, exclusão social, desorganização interna, relações de dependência, formas autoritárias de decisão, enfim, a continuidade de um padrão de relações sociais relativamente semelhante à condição de vida anterior à constituição do assentamento. Diante dessas situações adversas, cabe refletir sobre o significado assumido pelos assentamentos que vivenciam com mais intensidade essas desafortunadas experiências internas.

No caso dos projetos de assentamentos “controlados” por um grupo de famílias que, por diferentes motivos, não partilha sua convivência na área adquirida com os recursos do crédito fundiário, tendo sua ocupação econômica permanente na cidade e nela residindo, para essas famílias o assentamento é um “não-lugar” de vida e trabalho na terra. No entanto, mesmo não partilhando desses espaços comuns, essas famílias, em função do papel que normalmente desempenham no controle da associação, acabam interferindo diretamente na execução das ações a serem desenvolvidas no projeto do assentamento, na medida em que bloqueiam as esperanças coletivas depositadas pelo grupo efetivamente beneficiado nos resultados do Programa. Além disso, esse pequeno grupo de famílias age de forma duvidosa, gerando desconfianças e animosidades em relação às demais famílias assentadas, disseminando ameaças e contribuindo para a desagregação do grupo. Para os grupos que se encontram nessas circunstâncias, nesses assentamentos o discurso das famílias que neles vivem apresenta profundas ambiguidades: “quando eu lembro o que nós passamos aqui, o que eu vivi aqui, tinha arrumado outra coisa para mim, tinha saído daqui (...) Hoje, pelo que eu fiz e tenho, eu prefiro ficar, com certeza”.

Por sua vez, no caso das áreas de assentamento que apresentaram as dificuldades no processo de construção e implementação de seu projeto econômico-produtivo e também no processo organizativo interno, as famílias beneficiadas pelo PNCF têm vivenciado experiências de vida distantes daquelas projetadas nas diretrizes e nos objetivos desse Programa. Muitas das famílias mobilizadas com base em ilusões construídas pelo ex-proprietário, por uma liderança do grupo e ou por um técnico local resistem nessas áreas e não abandonaram

seus lotes. Para essas famílias beneficiadas, o assentamento constitui-se no espaço de um sonho não-realizado, de esperanças abortadas, de desencontros e incertezas. Os diferentes tipos de constrangimentos criados têm contribuído para (i) reduzir a capacidade das famílias de viabilizarem um projeto econômico que garanta sua segurança alimentar e sua inserção na economia local; (ii) elevar os níveis de inadimplência, provocando abandonos temporários dos lotes, exemplificados pela busca de oportunidades de ocupação em outras atividades e, inclusive, em outros estados, e, no limite, desistências do direito à terra; (iii) aumentar o medo e a insegurança diante da necessidade de novos financiamentos para alavancar as atividades produtivas do assentamento; (iv) manter relações de dependência com os agentes do mercado e com as instituições governamentais responsáveis pelo fornecimento dos serviços de infraestrutura e apoio ao assentamento.

Os assentamentos em que predominam essas características, em geral, configuraram-se também em espaços marcados por relações autoritárias e personalistas que se reproduzem num ambiente de baixo dinamismo organizativo e de profunda desagregação interna. Nesses contextos, os segmentos subordinados nessa relação percebem que membros da direção da associação querem “tomar conta de tudo como se fosse dele”, querem “pisar nos sócios” e “mandam em tudo como se fossem donos do assentamento”. Quando o presidente da associação decide por conta própria fazer a divisão dos lotes e destinar para si as melhores terras, produzem-se desconfiças e insatisfações internas. Porém, muitas delas não se traduzem em manifestações que levem à democratização do processo de tomadas de decisões. Esse exemplo demonstra a visão culturalmente disseminada no meio rural acerca do papel político desempenhado pelo “presidente” de uma associação como se fosse uma figura “intocável”.

Em outro assentamento, um pequeno grupo de beneficiados que não vive e não trabalha na terra controla as decisões da associação, não convoca reuniões e assembleia para a apresentação da prestação de contas e a eleição de uma nova diretoria, enfim, mantém os demais membros reféns de suas decisões particulares. Ainda que nesse caso específico a associação possa ser vista por alguns assentados como “morta”, na perspectiva de seu funcionamento formal, outros beneficiários do crédito fundiário irão valorizar os aspectos subjacentes dessa associação que podem recompor sua trajetória e lhe dar um novo dinamismo: “[A associação] é morta, mas tem gente viva, com esperança, com força nos braços, com coragem para trabalhar”. Num outro assentamento, as dificuldades enfrentadas viram motivações para a direção da associação fortalecer a união e a organização do grupo: “Isso me fez lutar, erguer a cabeça. Não vou baixar a cabeça para as dificuldades que vamos encontrar”.

Ainda tendo por referência o caso da associação considerada “morta”, o depoimento de uma agricultora revela como as ações implementadas pelo governo federal retroagem sobre a dimensão cotidiana da vida das famílias assentadas, servindo como um fator animador e impulsionador das ações desse grupo:

(...) a gente tem vontade de vencer, vencer no sentido de você batalhar para viver, para ter o pão de cada dia para sobreviver. Eu não sou empregada, meu marido não é empregado, nós não somos aposentados. Então, a gente tem que lutar pelo dia que tem de vida, por um dia melhor. Essa posição que o governo tem de ajudar as famílias carentes é que faz a gente ter vontade de enfrentar e vencer.

Assim, em meio às adversidades e aos desencontros provocados pela forma como o Programa vem sendo implementado em diferentes municípios, as associações desses assentamentos têm se constituído em espaços de resistência social, onde se busca dar um sentido de futuro para a vida das famílias que residem e trabalham nessas áreas. Vários desafios políticos se apresentam a esses grupos: superar a fragilidade organizativa interna; formular um projeto sócio-econômico que promova dinâmicas de inclusão social e confira maior grau de autonomia às famílias; romper com os condicionantes que produzem o isolamento do assentamento; fortalecer práticas democráticas e de cooperação que contribuam para a gestação de uma cultura cidadã e participativa; acessar os serviços públicos que lhes assegurem os direitos humanos; elevar sua autoestima para enfrentar “de cabeça erguida” os problemas colocados à frente do grupo.

Portanto, os significados construídos socialmente para representar os impactos produzidos pelo PNCF na

vida das famílias que tiveram acesso aos recursos do crédito fundiário não são homogêneos. Assumem uma diversidade de formas de expressão que variam, fundamentalmente, de acordo com a situação vivenciada pelo assentamento, de um modo geral, e com as trajetórias e experiências de vida das famílias, de um modo particular. No entanto, o conteúdo das falas aqui apresentadas denota valores, subjetividades e simbologias que necessitam ser consideradas no processo de implementação, gestão e avaliação do Programa, na medida em que revelam os sentidos diferenciados que essas ações provocam na vida das famílias participantes desse processo.

Referências



- BARBOSA, Marlon Duarte; PHILOMENO, Fernanda Gomes; CUNHA, Daniele Fernandes. **Guia metodológico das avaliações dos programas da Secretaria do Reordenamento Agrário**. Brasília, 2008.
- BENOIT, M. et al. **Acteurs et territoires locaux**. Paris: INRA, 2006.
- BONATO, Amadeu. **A previdência social em 2006**. Boletim do DESER, nº 156. Curitiba, fevereiro de 2007. Disponível em: <www.deser.org.br>. Acesso em 25 de março de 2008.
- CONDÉ, Paulo Afonso A. **O acesso à terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos**: o crédito fundiário no município de Caçador (SC). Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). Florianópolis: UFSC, 2006. 283 p. Disponível em: <http://www.pos.ufsc.br/arquivos/41000382/imagens/conde_paulo.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.
- DESER. **Fatores que contribuem e limitam o desenvolvimento dos projetos de assentamento da linha Combate à Pobreza Rural do Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Curitiba, 2010. 144 p.
- GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/>>. Acesso em: 20 fev. 2010
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Edital de Concorrência nº 071/2010**. Brasília, 2010.
- JANK, Marcos et al. **O setor externo da economia brasileira: desafios da globalização e dos acordos regionais**. In: Seminários sobre o Brasil no Século XXI. São Paulo, 25 de abril de 2007. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br>. Acesso em: 25 mar. 2008.
- MEDEIROS, Leonilde S. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2000. 269 p.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Crédito Rural**. Disponível em: <www.agricultura.gov.br>. Acesso em: 25 mar. 2008.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Manual de Operações. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sra/arquivos/view/pncf/legisla-o-manuais-e-normativos/Manual_Operacional_do_CAF.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Crédito rural do Pronaf**. Disponível em <www.mda.gov.br/saf>. Acesso em: 25 mar. 2008.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Desenvolvimento Agrário como estratégia**: balanço MDA 2003-2006. Brasília: MDA, 2007.
- PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**. Brasília, 1998.
- SRA/MDA. **Contratos do Programa Banco da Terra**. Brasília, 2005.
- SRA/MDA. **Painel de Indicadores Gerenciais 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.mda.gov.br/sra>. Acesso em: 10 mar. 2010.

SRA/MDA. **Sistemas de Informação Gerenciais**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/institucional/sistemainformacao>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

TONNEAU, J.-P. e COUDEL, E. **Formation pour le développement territorial durable. Pour des connaissances utiles et utilisables**. 1º Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis: UFSC, 2007.

VICTOR, A. D.; SAUER, S. **Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do projeto Cédula da Terra**. Brasília, 2002.

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria de Reordenamento Agrário
Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
SBN - Quadra 1 - Ed. Palácio do Desenvolvimento, BI "D", 10º andar, sala 1008.
CEP: 70.057-900
<http://www.mda.gov.br>
e-mail: pma-sra@mda.gov.br





Secretaria de
Reordenamento
Agrário

Ministério do
Desenvolvimento
Agrário

