

# Descentralização e Reforma Agrária

Um Processo em Discussão

Tânia Bacelar de Araújo  
(Coordenadora)

**PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
PCT/IN CRA-IICA**



Gabinete do Ministro Extraordinário  
de Política Fundiária  
Instituto Nacional de Colonização e  
Reforma Agrária

Instituto Interamericano  
de Cooperación para a Agricultura

110  
20  
34



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO  
PARA A AGRICULTURA-IICA  
PCT/INCRA/IICA



DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA  
UM PROCESSO EM DISCUSSÃO

*Relatório de Estudo*

*Consultores responsáveis:*

Tânia Bacelar de Araújo (Coordenadora)  
Sérgio Cavalcanti Buarque

*Pesquisadores:*

Clemilda Souza  
Osmil Torres Galindo Filho

Recife, novembro de 1998

**00003593**

**Gabinete do MEPF**

**SBN – Edifício Palácio do Desenvolvimento, 18º andar**

**Brasília, DF**

**Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA**

**SBN – Edifício Palácio do Desenvolvimento, 20º andar**

**Brasília, DF**

**Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA**

**SHIS QI 5, Conjunto 9, Bloco “D” CL**

**Brasília, DF**

---

**Raul Belens Jungmann Pinto**  
**Ministro Extraordinário de Política Fundiária – MEPF**

**Nelson Borges Gonçalves**  
**Chefe de Assessoria Especial do MEPF**

**Milton Seligman**  
**Presidente do INCRA**

**Francisco Orlando Costa Muniz**  
**Diretor de Assentamento do INCRA**

**Gustavo Pereira da Silva Filho**  
**Representante do IICA no Brasil, em exercício**

**Carlos Luiz de Miranda**  
**Supervisor Técnico pelo IICA do PCT – INCRA/IICA**

**João Elmo Schneider**  
**Coordenador do PCT – INCRA/IICA**

---

**Equipe de produção editorial**

**Acompanhamento editorial**  
**Airton L. Lima Camara**

**Preparação de originais e revisão de provas**  
**Fatima Rejane de Meneses**  
**Yana Palankof**

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, **5**

INTRODUÇÃO, **7**

## PARTE I DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

CAPÍTULO 1

O AMBIENTE MUNDIAL E A DESCENTRALIZAÇÃO, **21**

CAPÍTULO 2

DESCENTRALIZAÇÃO NO AMBIENTE BRASILEIRO, **27**

CAPÍTULO 3

DESCENTRALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: BASES PARA A DISCUSSÃO E INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS, **37**

CAPÍTULO 4

DESCENTRALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: VISÃO DE ATORES RELEVANTES, **49**

Sobre a desapropriação, a escolha das áreas e dos assentados, **52**

Sobre outras ações inerentes a um processo de Reforma Agrária, **54**

## PARTE II DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA EM SUA INSERÇÃO NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

CAPÍTULO 1

ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS À VIDA MUNICIPAL, **67**

O caso de Charqueadas/RS, **67**

O caso de Nova Santa Rita /RS, **73**

O caso de Santana do Acaraú/ CE, **80**

O caso de Monsenhor Tabosa /CE, **91**

O caso de Itapecuru-Mirim /MA, **100**

- O caso de São João do Araguaia/PA, **110**
- O caso de Nova Esperança do Piriá/PA, **120**
- A incipiente integração do assentamento à vida municipal, **124**
- O caso de Cristalina/GO, **126**
- O caso de Promissão /SP, **133**
- O caso de Guaraçai/SP, **145**

## **CAPÍTULO 2**

### **PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO DO ASSENTAMENTO, 155**

- O caso de Charqueadas/RS, **155**
- O caso de Nova Santa Rita/RS, **156**
- O caso de Santana do Acaraú/CE, **157**
- O caso de Monsenhor Tabosa/CE, **158**
- O caso de Itapecuru-Mirim/MA, **160**
- O caso de São João do Araguaia/PA, **161**
- O caso de Nova Esperança do Piriá/PA, **161**
- O caso de Cristalina/GO, **163**
- O caso de Promissão/SP, **163**
- O caso de Guaraçai/SP, **165**

## **PARTE III**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**QUANTO AO DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO, 169**

**QUANTO À INTEGRAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS À VIDA MUNICIPAL, 173**

**ANEXO**

**ENTREVISTADOS E CONSULTADOS, 177**

## APRESENTAÇÃO

Este relatório apresenta os resultados de um estudo mais amplo realizado conjuntamente com o consultor Sérgio C. Buarque e que contou, também, com a colaboração dos consultores Osmil Galindo e Clemilda Souza.

Este estudo integra o Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA e representa a conclusão de um trabalho desenvolvido ao longo de 1997 e cujo primeiro relatório (referente ao período de fevereiro a julho de 1997) foi entregue ao INCRA em setembro daquele ano, compreendendo, também, uma revisão da literatura sobre desenvolvimento local na etapa avançada da globalização, além de uma pesquisa sobre experiências exitosas de desenvolvimento local (ou municipal) em municípios das diversas regiões brasileiras (com destaque para aqueles onde existiam assentamentos de Reforma Agrária). No trabalho de campo realizado para aquela pesquisa já se procedeu a um primeiro levantamento de opiniões de diferentes atores sociais sobre a questão da descentralização (à época tratada pelo governo federal como municipalização) da Reforma Agrária.

Esse levantamento foi complementado nessa segunda fase do estudo, que buscou, verificando alguns assentamentos indicados como representativos, discutir a importância que tem tido para o sucesso ou o fracasso do assentamento – entendido como um projeto de desenvolvimento local – sua maior ou menor inter-relação com a dinâmica da vida econômica, social, política e cultural dos municípios em que se situam.

Este relatório resumirá, na Parte I, as conclusões mais relevantes, que resultaram de leituras e de levantamentos sobre a questão da descentralização de políticas públicas, com foco na *descentralização de políticas voltadas para o apoio à Reforma Agrária*. Tentou-se sistematizar o debate em torno dessa questão e analisar como o governo federal estava atuando nessa direção e, especialmente, fazer um pri-

meiro mapeamento da visão de atores relevantes sobre essa temática e sobre o andamento do processo no caso recente do Brasil.

A Parte II, por sua vez, expõe os resultados de trabalho de campo realizado em assentamentos existentes em diversas regiões do país, onde se buscou verificar casos de êxito ou de insucesso de projetos de assentamento e se tentou relacionar essas situações à existência de maior ou menor grau de integração dos assentamentos à dinâmica da vida do município onde se inseriam. O INCRA solicitara, ao contratar o estudo, verificar a *relação assentamento x município* e com isso obter subsídios para analisar se essa integração poderia abrir possibilidades para melhorar o nível de sucesso dos assentamentos.

## INTRODUÇÃO

Processos de descentralização de políticas públicas têm sido observados em muitos países nos anos mais recentes. Breve revisão de literatura sobre descentralização, desenvolvimento local e municipal confirma isso, como se verá adiante.

Na Parte I deste relatório o foco da discussão é o processo de descentralização de políticas públicas e, muito especialmente, a *descentralização de políticas destinadas a promover a Reforma Agrária*.

Começa-se por fazer uma breve revisão da literatura disponível sobre o tema para se tirar dela um marco conceitual e um retrato das principais tendências mundiais nesse aspecto. Em seguida, passa-se uma breve revista sobre o processo de descentralização de políticas públicas no Brasil, seus principais determinantes e suas características centrais. Tudo isso como preparativo para tratar o foco da questão: o debate recente sobre descentralização de políticas públicas x Reforma Agrária.

O resultado desse esforço, que aparece com mais clareza no Capítulo 3 da Parte I, tem como subsídio principal um levantamento de opiniões de atores relevantes, feito por meio de entrevistas em diversos municípios de diversas macrorregiões brasileiras, trabalho este desenvolvido em 1997.

No roteiro das entrevistas feitas nos municípios incluídos em uma amostra, foi introduzido um “bloco especial” de questões em que se indagava sobre as relações (interação ou isolamento) dos assentamentos com o desenvolvimento e a vida municipal. No trabalho de campo realizado pelos consultores, foram feitas entrevistas específicas sobre a temática da descentralização (ou municipalização) das políticas de apoio à Reforma Agrária. No segundo semestre, esse trabalho inicial teve continuidade ao se incluir no estudo relatado na Parte II um conjunto de questões destinadas a perceber a visão que os entrevistados (quando atores relevantes do processo de Reforma Agrária)

tinham da descentralização de políticas destinadas a promover essa reforma.

Os comentários, as análises e as sugestões aqui apresentados resultam desse material recolhido em campo e de leituras sobre descentralização de políticas públicas, tanto no ambiente mundial como no Brasil.

Na Parte II do relatório, o foco é a análise da *relação* porventura existente entre o *assentamento e a vida municipal*, em especial com o poder municipal, visando identificar até que ponto uma maior integração dos assentamentos e uma boa relação com o restante do município se constituía em fator de êxito (ou o isolamento em fator de fracasso) dos assentamentos como projetos de desenvolvimento local. Para isso, procedeu-se, de início, a *um levantamento na bibliografia disponível* sobre experiências exitosas de desenvolvimento local.

Utilizou-se, nessa busca inicial, um estudo que o INCRA patrocinou no primeiro semestre de 1997 envolvendo os mesmos consultores responsáveis por este relatório. Nesse estudo, procedeu-se a uma revisão da literatura sobre desenvolvimento local na era da globalização e realizou-se um trabalho de campo sobre experiências exitosas de desenvolvimento local (ou municipal) em municípios das diversas regiões brasileiras (com destaque para aqueles onde existiam assentamentos de Reforma Agrária).

A *amostra* desse levantamento foi montada a partir de uma consulta a pessoas escolhidas entre pesquisadores, técnicos e estudiosos do desenvolvimento local e municipal. A partir de uma ampla lista de indicações de casos de êxito (pouco mais de sessenta municípios) que esses pesquisadores indicaram, informando inclusive as razões de sua escolha e as principais características do êxito, foi definida a amostra de municípios a serem visitados. Foram visitados 15 municípios com assentamentos indicados para integrar a amostra do estudo. Mais da metade dos municípios estudados tinha pelo menos um assentamento de Reforma Agrária.

Entre os casos examinados no trabalho de campo, foi possível identificar algumas características e alguns fatores importantes que são comuns para o êxito alcançado, assim como foram destacadas algumas especificidades.

Como *traços comuns* de casos de êxito foram identificados:

- *A organização e a mobilização da sociedade local* em torno de objetivos claramente definidos – como é o caso da experiência de Marabá (PA), onde, apesar dos prefeitos, se desenvolve o Movimento pelo Orçamento Participativo (MOP), que consegue impor suas prioridades ao Executivo e até financiar (com bingos, campanhas, trabalho voluntário) parte dos gastos dos projetos considerados importantes. Também em Orizona (GO), a participação da Igreja e de alguns partidos progressistas deu base a uma organização dinâmica da sociedade local. Em Angatuba (SP), as forças que substituíram meio século de poder local das oligarquias demonstraram grande capacidade de mobilizar apoios externos ao município, e isso foi fator importante para o êxito obtido (centrado em projetos sociais), tendo sido importante também o apoio da mídia.  
Em Itabira (MG), a comunidade decidiu tornar-se menos dependente das ações da Companhia Vale do Rio Doce: mobilizou lideranças locais, conseguiu apoio para seus projetos e montou uma proveitosa parceria entre o setor público e o privado. Criou uma Agência de Desenvolvimento Municipal (1991) e vem implementando importantes investimentos, inclusive os realizados por várias empresas privadas.  
Em Promissão (SP), a capacidade de organização dos assentados, superando práticas individualistas, tem se constituído fonte impulsionadora do sucesso obtido em um município, atualmente sem problema de desemprego e com economia local dinâmica. Do mesmo modo, em Campo Mourão (PR) a disposição da sociedade para a participação na vida do município é tida como o elemento importante dos avanços que vêm sendo realizados em nível local.
- *A iniciativa, o envolvimento e o comando decidido do prefeito* (dirigentes municipais) ou de uma liderança forte local, associados a uma definição clara de prioridades (mesmo quando não existe um plano formal de governo ou propostas formalizadas

de entidades da sociedade), têm constituído motivo importante de êxito. Na maioria dos casos, criaram-se canais de participação da sociedade tanto para a formulação de prioridades, projetos e atividades como para a fase de implementação. Esses são os casos de Marabá (PA), de Quixeramobim (CE), onde o prefeito democratizou a gestão dos serviços públicos e até criou uma Superintendência da Cidadania, estando o prefeito atual preparando-se para adotar o Orçamento Participativo. Em Campo Mourão (PR), entre os determinantes do êxito municipal, foi sempre citado o prestígio do prefeito e seu bom diálogo com a sociedade.

- *A presença de investimentos ou de ações financiadas pelos diversos níveis de governo* representou motivos para êxito. Em Baraúna (RN), o INCRA investe nos assentamentos, e outros órgãos também se fazem presentes, como o governo estadual (por intermédio do Programa de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais – PAPP, financiado pelo BIRD), o Banco do Nordeste e mais recentemente o PRONAF (um programa do governo federal). Na Serra do Mel (RN), o governo estadual inicia o projeto de Reforma Agrária e investe muito na área do assentamento, atualmente transformada em município. Ceres (GO) tem origem em uma antiga colônia agrícola montada pelo governo federal; em Orizona (GO), investimentos federais e estaduais foram importantes; em Angatuba (SP), o governo estadual (Franco Montoro) deu relevante apoio financeiro aos projetos sociais escolhidos como prioritários pela sociedade local; em Quixadá (CE), a ajuda do governo estadual (Ciro Gomes) é tida como importante para o sucesso obtido nos projetos da área social. Também em Quixeramobim (CE), os investimentos estaduais são parte do êxito municipal. Campo Mourão (PR) vem conseguindo captar volume importante de recursos federais e estaduais (apesar de o prefeito não ser aliado político do governador).
- *O apoio de assessorias competentes e comprometidas* com o desenvolvimento local e com o desenvolvimento comunitário, como no caso da Serra do Mel e de Baraúna (RN), e de Quixe-

ramobim (CE), entre outros, tem funcionado como determinante para casos de sucesso identificados.

- *O exemplo de experiências bem-sucedidas* adaptadas e vivenciadas em outras municipalidades ou comunidades do país, determinando êxito. É o caso do Orçamento Participativo (em diversas prefeituras) ou de programas sociais.
- *O apoio financeiro de agências internacionais ou de instituições estrangeiras* também aparece como fator de sucesso. É o caso de Ponta de Pedras (PA), onde a experiência de verticalização da produção associada a investimentos no atendimento das necessidades essenciais da população contou com decisivo apoio de instituições e até de empresas estrangeiras (como a Mercedes Benz, a Interamerican Foundation, o governo da Alemanha). Os projetos sociais desenvolvidos em Quixadá (CE) também contaram com o apoio de organismos internacionais.
- *Os casos de fracasso ou de êxito temporário* estiveram amplamente associados à *descontinuidade administrativa no poder municipal*. No caso de Marabá (PA), por exemplo, a crise do Movimento pelo Orçamento Participativo teve suas origens na crise financeira municipal e na oposição do novo prefeito às práticas participativas da sociedade na gestão municipal. Em Quixadá (CE), a transitoriedade das estruturas políticas impediu a continuidade de projetos exitosos (a maioria na área social, sendo que os de saúde receberam vários prêmios) e pode-se dizer que comprometeu seus resultados.

Como *especificidades* podem ser citadas:

- *A transformação de grandes assentamentos em municípios*, como ocorreu na Serra do Mel (RN) ou em Pontão (RS), fez com que o êxito do assentamento fosse sinônimo do êxito do desenvolvimento municipal. Nos dois casos, os prefeitos eram pessoas diretamente ligadas ao assentamento: no RN, um técnico da Emater que dava assistência aos assentados se tornou pre-

feito, e no caso de Pontão (RS), um assentado, líder do MST, chegou à mesma posição.

- *A existência de organização coletiva do trabalho na produção*, por meio de associações ou cooperativas, como é o caso de Baraúna (RN). Em Orizona (GO), a pecuária leiteira e a produção de laticínios são fruto da organização associativista. Em Quixeramobim (CE), onde o MST tem forte influência nos assentamentos, experimentam-se formas mistas (individual e coletiva) de organização da produção.
- *A articulação da base produtora local* (organizada, em geral, sob a forma de unidades de base familiar) com grandes empresas, comumente exportadoras, como no caso da produção de fruticultura irrigada dos assentamentos de Baraúna (RN), cuja produção é comercializada via uma grande empresa da região que opera no mercado internacional.
- *A realização de importantes investimentos não-governamentais em áreas sociais*, com ação apenas complementar dos diversos níveis de governo, como é o caso de Ceres (GO), onde o pólo médico e educacional, de abrangência regional, tem o governo apenas como co-partícipe.
- *A presença de “colônias” estrangeiras ou grupos de estrangeiros*, com outras experiências, cultura, nível de conhecimento etc. é representada pelo caso de Ceres (GO), onde a vinda de colonos americanos influenciou na construção da mentalidade desenvolvimentista e reivindicatória, fortemente existente no município. Em Orizona (GO), por sua vez, religiosos e leigos vindos da Itália, onde atuaram como educadores, influíram na remodelação dos costumes e dos valores locais preexistentes, relacionando-se a essas mudanças o êxito das experiências de gestão participativa e de educação rural integrada apresentadas pelo município.
- *A presença de novos mecanismos de articulação* é outro fator específico encontrado. Um exemplo é o da criação, no Rio Grande do Sul (RS), de uma Coordenadoria envolvendo prefeitos (independentemente do partido a que pertençam) de municípios com assentamentos. Nesse mesmo estado, na Assem-

bléia Legislativa, foi constituída uma Comissão (suprapartidária) de Articulação da Reforma Agrária.

De posse desses resultados, oriundos do estudo feito no primeiro semestre, montou-se seu aprofundamento, a ser feito por meio de novos levantamentos de campo. Dessa vez, os casos escolhidos eram de assentamentos de Reforma Agrária. O estudo feito, e agora relatado, portanto tinha:

- Como *objeto*: a relação entre desenvolvimento local (ou municipal) e desenvolvimento de Assentamentos de Reforma Agrária.
- Como *objetivo*: identificar (e analisar) que tipos de relações são (ou não) construídas, por que, por quem e por meio de que processos e mecanismos, com destaque especial às relações entre o assentamento e o poder municipal.
- Como *hipótese*: o estabelecimento de relações positivas entre os assentamentos e o desenvolvimento municipal é fator importante para o sucesso de um assentamento (o isolamento ou o pouco relacionamento sendo fator que dificulta o desenvolvimento de um assentamento).

A *Amostra* foi montada a partir de indicações feitas por: dirigentes do INCRA/Brasília e superintendentes regionais do INCRA, assessores e dirigentes da CONTAG e de Federações de Trabalhadores Rurais com experiência em assentamentos, estudiosos da questão agrária, professores e pesquisadores de diversas universidades e membros de ONGS com trabalho de assessoria em assentamentos.

Da lista por eles indicada, foram escolhidos cerca de dez municípios, de forma que houvesse pelo menos um em cada uma das macrorregiões do país. Ao final, foi possível visitar treze assentamentos em dez municípios, sendo cinco assentamentos no Nordeste (em três municípios), dois assentamentos no Sul (em dois municípios), dois assentamentos no Norte (em dois municípios), três assentamentos no Sudeste (em dois municípios) e um assentamento no Centro-Oeste.

Na amostra, foram incluídos casos diversos, como:

1. assentamentos exitosos e indicados como sendo muito integrados ao desenvolvimento municipal;
2. assentamentos exitosos e tidos como isolados ou pouco integrados;
3. assentamentos não muito exitosos mas bem integrados ao desenvolvimento municipal.<sup>1</sup>

Essa classificação foi feita com base na opinião das pessoas que ajudaram na seleção da amostra.

A *técnica de pesquisa* utilizada foi a de *entrevista estruturada* (orientada por roteiro predefinido) com prefeitos (atuais ou ex-prefeitos), secretários de agricultura municipal, lideranças dos assentamentos, lideranças dos sindicatos de trabalhadores, parlamentares com base no município visitado que conhecessem a experiência do assentamento, membros de ONGs de assessoria, pesquisadores de universidades, centros de pesquisa e escolas técnicas existentes próximas ao município a ser visitado e que conhecessem os assentamentos, entre outros.

As entrevistas tinham como *conteúdo básico*:

- identificação do estágio de desenvolvimento do(s) assentamento(s);
- identificação dos mecanismos promotores do desenvolvimento do assentamento (investimentos, mecanismos de participação, planos ou prioridades);
- identificação do estágio de integração do assentamento no desenvolvimento municipal;

---

<sup>1</sup> Foram visitados os seguintes assentamentos: Bonfim-Conceição e Ipeuirinhas (Santana do Acaraú/CE), Araras (São João do Araguaia/PA), Arapuã-Simeira (Nova Esperança do Piriá/PA), Três Barras (Cristalina/GO), Fazenda Reunidas (Promissão/SP), São José II e Aroeira (Guaraçai/SP), PA 30 de Maio (Charqueadas/RS), Capela (Nova Santa Rita/RS), Bargado e Santana (Monsenhor Tabosa/CE) e Entroncamento (Itapecuru-Mirim/MA).

- identificação dos processos e dos mecanismos usados para promover a integração: seus pontos positivos e os obstáculos encontrados;
- identificação do processo de construção da relação entre assentamento e desenvolvimento municipal: atores principais, e sua postura, instrumentos usados, etc.;
- identificação dos condicionantes externos (ao assentamento) e internos que foram relevantes na integração (ou não) do assentamento;
- identificação dos obstáculos, em caso de isolamento ou pouca integração: atores, posturas, mecanismos usados ou não usados etc.;
- aprofundamento da importância do PLANEJAMENTO como instrumento de integração;
- discussão da relevância da ausência de PLANEJAMENTO como fator inibidor ou obstáculo ao desenvolvimento do assentamento ou ao alcance de uma melhor integração do assentamento ao desenvolvimento municipal.

Relatam-se, a seguir, os resultados desse esforço.

Vale antes destacar que, permeando as duas Partes, está a discussão da temática da ação descentralizada, e torna-se necessário, antes de expor os resultados dos estudos realizados, apresentar alguns esclarecimentos conceituais.

A *descentralização* é vista como processo de *transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores*, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos. Não pode, portanto, ser confundida com *desconcentração*, que representa apenas a distribuição da responsabilidade

executiva de atividades, programas e projetos, sem transferência da autoridade e autonomia decisória.

A descentralização e uma de suas formas, a municipalização, representam uma tendência histórica recente, tanto em nível mundial quanto nacional, como se verá a seguir. Por outro lado, baseiam-se nos *princípios de subsidiaridade*, segundo os quais tudo que puder ser feito de forma mais *eficiente* – com economia de meios –, *eficaz* – assegurando a realização das metas – e *efetiva* – gerando os resultados gerais na realidade – por uma entidade espacialmente menor, como o município ou instâncias locais, não deve ser feito por um organismo maior, como o estado (UF) ou a União. Os princípios da subsidiaridade também consideram que a sociedade local deve assumir uma função central de decisão e gestão, num processo de descentralização de ações do Estado para a comunidade: tudo que puder ser feito pela sociedade não deve ser realizado pelo Estado (setor público), responsável pelas atividades que a sociedade não possa realizar, ou que exijam coordenação essencialmente estatal.

Com base nesses princípios, muitos autores consideram que os governos locais deveriam ser os provedores de serviços individualizados, os governos regionais seriam melhor provedores de serviços cuja operação transcende fronteiras locais, e o governo nacional dever-se-ia responsabilizar pelos serviços que demandam uma gerência central e abrangência nacional.

Vale esclarecer também que o processo de descentralização se pode dar de duas formas diferentes e complementares:

- *Descentralização Estado-estado* – transferência de funções e responsabilidades de gestão de instâncias espacialmente diferenciadas, da mais ampla para a mais reduzida e local. Inclui a transferência de funções e responsabilidades da União para estados e municípios e dos estados para municípios, e a transferência de responsabilidades dentro da mesma instância para suas unidades descentralizadas no espaço (do INCRA em Brasília para as Superintendências Regionais, por exemplo).
- *Descentralização Estado-sociedade* – democratização da gestão e transferência para a sociedade da capacidade de decisão e

execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços, tradicionalmente concentradas nas mãos das unidades estatais e governamentais. Essa descentralização pode ser diferenciada em dois cortes, segundo o tipo de repasse de responsabilidades: *decisão e deliberação* – com transferência de responsabilidades na definição das políticas; e *execução* – transferência para a sociedade da função executiva de projetos, atividades e serviços públicos (terceirização com diversas formas de participação e regulação pública).

Com a descentralização, o município, a comunidade, o assentamento (no caso da Reforma Agrária) devem se constituir *catalisadores das forças econômicas e energias sociais* e síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Mas o corte municipal não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social, econômico, ecológico e político-institucional, no qual está inserido e com o qual estabelece uma relação de interação e intercâmbio intenso (trocando externalidades negativas e positivas, numa relação de controle, concorrência e/ou complementaridade).

A influência e o peso de problemas e interesses locais pode levar a visões e decisões da sociedade excessivamente localizadas e isoladas das condições e das determinações do contexto, diminuindo a importância das *iniciativas estratégicas* e podendo representar uma *atomiização e fragmentação* das ações no plano local. Essa tendência, reforçada pelos próprios limites de informação das sociedades locais, pode restringir a eficácia das iniciativas e dos programas de desenvolvimento, nos quais está interagindo, ou seja, as condições concretas do ambiente.

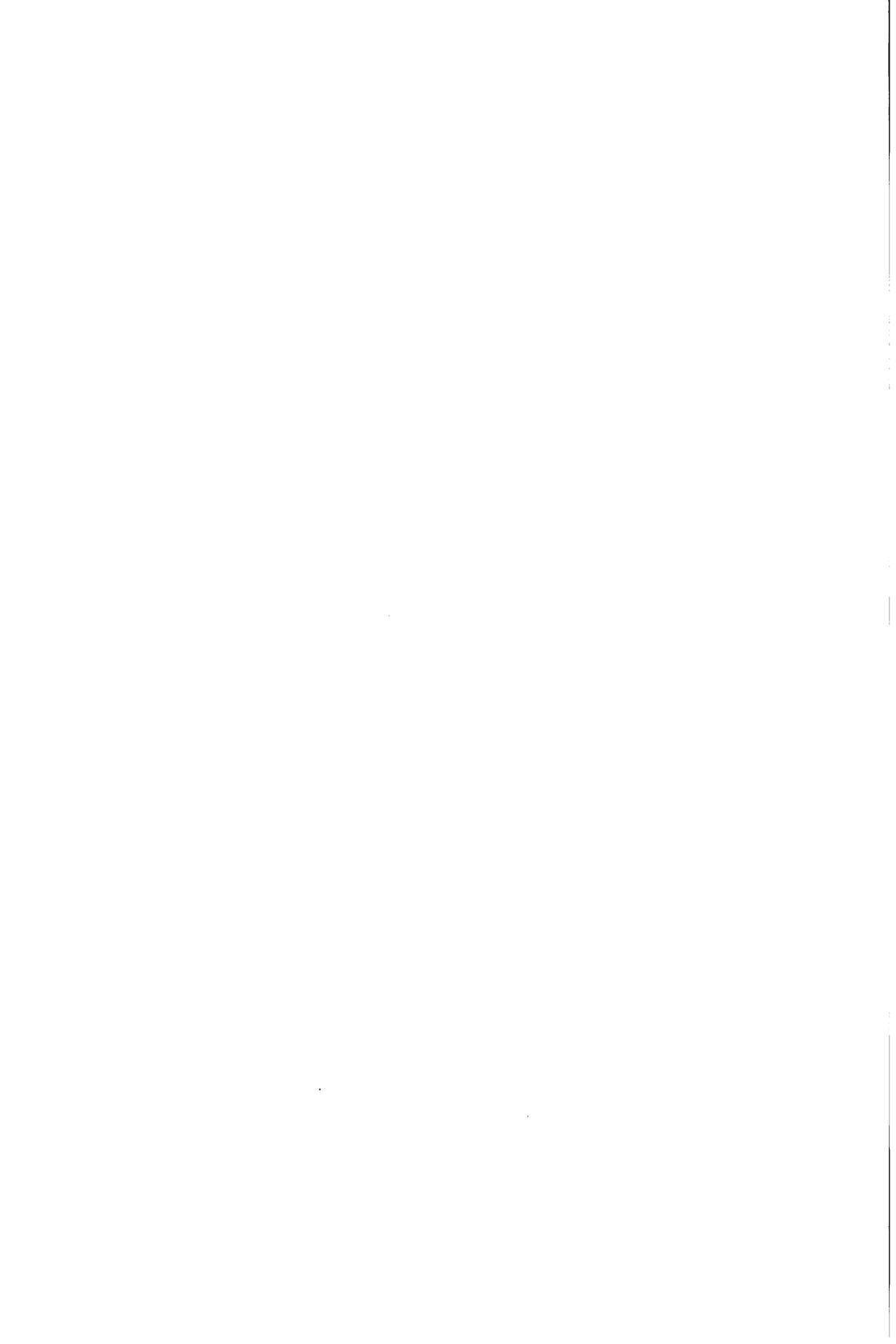
Finalmente, cabe ressaltar que desenvolvimento local e descentralização são processos distintos, embora possam estar ligados e associados às condições concretas das localidades e dos municípios. Associado a iniciativas e a capacidades endógenas das populações e suas instâncias político-administrativas, o desenvolvimento local nem sempre decorre diretamente de um processo de descentralização político-administrativa.

No entanto, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

Com base nessas colocações preliminares, expõe-se, a seguir, os resultados principais do estudo realizado.

# PARTE I

## DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA



## CAPÍTULO 1

### O AMBIENTE MUNDIAL E A DESCENTRALIZAÇÃO

Quando se analisa a literatura contemporânea sobre estratégias empresariais e sobre estratégias de políticas públicas, percebe-se, desde logo, a emergência do debate em torno da tendência à descentralização. Essa não é, portanto, uma discussão brasileira – embora também o seja – nem tampouco um debate ligado a programas e a processos de Reforma Agrária.

O paradigma “centralizado e intervencionista” que para muitos analistas tendeu a predominar no último período expansivo vivido pela economia mundial, em especial no pós-Segunda Guerra, tendeu a se esgotar nas décadas mais recentes.

No caso brasileiro, ele foi bem típico da forma predominante nas políticas públicas, até porque naquele período o Estado desenvolvimentista e intervencionista marca sua intensa presença na vida do país, e a longa ditadura que domina o cenário político dos anos 1960 e 1970 reforça a tradição centralista do Estado brasileiro.

Esses traços, entretanto, não eram só brasileiros. O *Welfare State* de base keynesiana também teve características centralistas em muitos países, tanto que autores como Harvey<sup>1</sup> identificam na *rigidez* dos aparatos centralizados e dos mecanismos e modelos organizacionais então dominantes uma das dificuldades desse modelo para se adaptar ou responder aos novos requisitos e características da realidade imposta pela emergência do paradigma da produção flexível, que se impõe a partir sobretudo dos anos 1970, do avanço da globalização e das facilidades de acessibilidade criadas para revolução das comunicações com base na microeletrônica.

---

<sup>1</sup> David Harvey, *Condição pós-moderna*, São Paulo, Ed. Loyola, 1993.

As novas tecnologias e os novos processos produtivos em curso estariam remontando as bases (técnicas, econômicas, sociais, geográficas, institucionais) de funcionamento da economia privada e influenciando na organização do Estado e das sociedades. A descentralização estar-se-ia apresentando mais consentânea com a flexibilidade, traço dominante dos novos paradigmas tecnológicos, produtivos e organizacionais.

A emergência desse novo modelo de produção flexível também é destacada por autores de formação marxista como Aglietta ou Lipietz, destacados nomes da moderna "Teoria da regulação".<sup>2</sup>

Corresponderia também a esse novo momento um processo de redefinição das formas organizacionais, tanto das grandes corporações capitalistas como dos mecanismos e das instituições destinados a realizar a regulação pública dos mercados, como do quadro político e também das formas de se organizar e de atuar da sociedade civil. E a "forma descentralizada" parece corresponder melhor a todos eles.

Os grandes conglomerados privados, hoje atores globais, por sua vez, tendem a atuar cada vez mais em escala mundial, e embora continuem centralizando funções importantes em "certos pontos" do espaço econômico mundial (funções decisórias, de planejamento estratégico e de pesquisa e desenvolvimento, por exemplo) têm de operar em muitos lugares. Sua operação é altamente descentralizada. Por esse motivo, têm desenvolvido estratégias, modelos gerenciais e formas de atuar fortemente marcados pela descentralização.

Percebe-se claramente, portanto, no ambiente atual, no qual se torna hegemônico o movimento de globalização, que ele não é contraditório com o desenvolvimento local. Ao contrário, o local e o global são as escalas dominantes do contexto atual. As contradições mais fortes são com as escalas nacionais, macrorregionais (onde se encontram as regulações que obstaculizam a ação dos atores globais e por isso são contestadas por eles). Mas na era da globalização, *o comando é centralizado, enquanto a operação é extremamente descentralizada* (donde o reencontro com o local).

---

<sup>2</sup> M. Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris: Ed. Calmann-Lévy, 1976 e Alain Lipietz, "O pós-fordismo e seu espaço", *Revista Espaço e Debates*, nº 25, NERU, 1988.

Os grandes conglomerados globais são, na verdade, em muitos casos, firmas-redes montadas a partir de articulações entre grandes massas de capital e, em alguns modelos, milhares de pequenas massas. As estratégias de operação das empresas são, assim, descentralizadoras.

É comum encontrar setores nos quais a distribuição é feita por mega-atores (grandes *tradings*, por exemplo), enquanto a produção é realizada por pequenas e médias empresas em diversos espaços econômicos, em diferentes países, também ocorrendo o contrário: a produção é feita pelos atores globais e a distribuição é fortemente atomizada (por pequenas empresas franquizadas ou por distribuidores autônomos). Num caso e noutro, como em casos intermediários, há *estratégias de atuação descentralizada* que são dominantes, o que tem motivado o desenvolvimento de modelos gerenciais do setor privado que enfrentam muito bem o desafio da gestão descentralizada. Na era da produção flexível, estratégias de descentralização de certas funções têm sido cada vez mais comuns (embora outras funções continuem a ser desenvolvidas de forma centralizada, como a de pesquisa e desenvolvimento, a de planejamento e comando estratégico, entre outras, como se disse antes).

No caso de ente público, a crise tem se apresentado mais forte à *escala nacional*, e duas tendências apresentam-se mais comuns nos tempos contemporâneos para montar as “bases regulatórias”: a de formação de “blocos supranacionais” (Asian and Pacific Economic Cooperation – APEC, União Européia – UE, North American Free Trade Accord – NAFTA, MERCOSUL) ou a busca de montagem de mecanismos regulatórios subnacionais. Neste último caso, a descentralização termina sendo a marca mais relevante.

As políticas públicas, por seu turno, têm tendido a ser implementadas e gerenciadas de forma descentralizada, inclusive para envolver crescente diversidade de agentes (públicos, ONGS, representantes da sociedade organizada, etc.) em níveis mais locais.

Por outro lado, não se deve minimizar a importância do avanço das idéias, das teses e das propostas neoliberais, que terminam apresentando defesa árdua de processos descentralizantes, considerados mais compatíveis com a idéia-força do “Estado mínimo”. Considerando que deixar livre o “mercado” é a melhor forma de regulação da vida social e econômica, os neoliberais defendem a descentralização

como processo de transferência de atribuições não apenas entre esferas públicas (das mais centrais para as mais locais) mas especialmente como processo de transferência de responsabilidades públicas para o setor privado (oferta de serviços de educação, de saúde, de seguridade social, etc.), ou para as pessoas (assistência social por “redes de solidariedade”, por exemplo).<sup>3</sup>

No entanto, de uma perspectiva não neoliberal, autores como Jordi Borja e Castells fazem severas críticas a processos centralizados e destacam as vantagens da descentralização em curso.<sup>4</sup>

Entre as razões que lhes parecem favoráveis à descentralização, apontam:

1. a possibilidade de delegar poder (*empowerment*) às classes populares;
2. a ampliação do controle social sobre as políticas públicas, mais fácil de realizar em nível local do que em nível central, o que reduziria, em caso de sucesso, o poder de oligarquias e de grupos poderosos atuantes em nível local e nacional;
3. a possibilidade de atender melhor a necessidades locais, dificilmente percebidas em nível central, e de aproveitar melhor potencialidades locais também pouco perceptíveis em níveis superiores;
4. a implementação de processos educativos de construção de cidadania e engajamento participativo.

Para os não-liberais, no entanto, descentralização não se confunde com privatização, ou hegemonia de decisões atomizadas por indivíduos ou empresas, mas significa “transferência de competências, meios, recursos e poder, de esferas centrais para esferas locais”.

---

<sup>3</sup> Ver Maria Helena G. Castro, “Descentralização e política social no Brasil – as perspectivas dos anos 90”, *Espaço e Debates*, nº 32, Neru, 1991 (pp. 80-87).

<sup>4</sup> Ver Jordi Borja, *Estado y ciudad – descentralización política y participación*, Barcelona, PPU, 1988, ou Jordi Borja, “As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana”, *Gestão contemporânea – cidades estratégicas e organizações locais*, Rio de Janeiro, FGV, 1996, ou ainda Manuel Castells e Jordi Borja, “As cidades como atores políticos”, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 45, julho de 1996.

Para Mello, citado por Manoel Tibério Alves de Souza,<sup>5</sup>

Um dos maiores desafios para a efetivação do processo de descentralização consiste na atribuição aos governos locais de recursos financeiros que lhes permitam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento, capacitando-os para a prestação de serviços sob sua responsabilidade.

Alves de Souza destaca também que, no plano político-institucional, torna-se freqüente, mundialmente, a adoção do “empreendedorismo”, ou seja, de posturas ativas de administrações locais na construção de estratégias de promoção do desenvolvimento. Há também experiências numerosas de postura ativa com investimento relevante em “mobilização para a ação coletiva”. É comum aos dois tipos de experiência a ação descentralizada de atores locais.

Valorizando a ação de atores locais, desde meados dos anos 1980, uma nova corrente teórica vem se apoiando em experiências locais exitosas para desenvolver o conceito de “desenvolvimento endógeno”, ou o desenvolvimento “a partir de baixo”.<sup>6</sup> Para esse processo de desenvolvimento, detêm papel estratégico a inovação e a ação dos agentes locais. Em experiências contemporâneas de regiões ou cidades, novas oportunidades de desenvolvimento local (Silicon Valley ou Terceira Itália) – o impulso desenvolvimentista – vem “de dentro”, “da própria base”, e não de decisões e políticas exógenas. O impulso de desenvolvimento desses locais (regiões, cidades) não deslancha a partir de in-

---

<sup>5</sup> Ver Diogo Lordello de Mello, “Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel”, *Revista de Administração Pública*, vol. 25, nº 4, outubro/dezembro, 1991. Ver Manoel Tibério Alves de Souza, “Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização”, *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, 1997 (pp. 377 a 412).

<sup>6</sup> Ver Walter Stohr, “La crise économique demande-t-elle nouvelles stratégies de développement régional” e Philippe Aydalot, “La recherche des nouveaux dynamismes spatiaux” em Aydalot, *Crise et espace*, Paris, Ed. Economica, 1984. Ver Christophe Demaziere (org.), *Du local au global: les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris, Ed. Har mattan, 1996. No Brasil ver Jair Amaral Filho, “Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista”, *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, nº 14, dezembro 1997 e ver Hermes Tavares, *Políticas de desenvolvimento territorial: discussão teórica e prática recente no contexto europeu e do Brasil*, IPPUR/UFRJ (mimeo. 1998).

vestimentos e decisões de grandes empresas ou de decisões de governos centrais, mas do esforço de atores locais, da sinergia de decisões e ações de agentes (privados e públicos) de um certo espaço. Resulta de iniciativas descentralizadas (locais), na sua origem.

No contexto atual, portanto, os espaços locais (subnacionais e sobretudo urbanos) têm ganho crescente relevância. As cidades, por exemplo, passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, “capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado”.<sup>7</sup>

O equacionamento de problemas centrais das sociedades urbanas, como os de transportes, infra-estrutura, saúde, educação (até certos níveis), segurança, defesa ambiental, entre outros, tem sido feito cada vez mais pelos governos locais. Ao mesmo tempo, sua oferta satisfatória e a qualidade desses serviços urbanos tendem a se constituírem variáveis importantes das decisões de investimentos nesses locais, inclusive por parte de grandes conglomerados globais. Por outro lado, os espaços locais são também, crescentemente, palco da manifestação e da articulação de conflitos, tanto socioeconômicos como culturais. São processos descentralizados, que partem do local.

---

<sup>7</sup> Ver Manuel Castells e Jordi Borja, “As cidades como atores políticos”, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 45, julho de 1996.

## CAPÍTULO 2

### DESCENTRALIZAÇÃO NO AMBIENTE BRASILEIRO

No Brasil, muitos analistas consideram que o avanço dos movimentos pró-descentralização nascem da reação à forma pela qual o Estado centralizado se constituiu, se expandiu e se firmou, ao longo da história brasileira. Muitos reconhecem que a centralização, aqui, é a marca, a tradição mais arraigada, e que momentos de descentralização são meros hiatos.

Observa-se que os movimentos de centralização e descentralização se alternam nos distintos períodos históricos, em função da conjuntura política e econômica vigente. Isso, desde o Império, passando pela Primeira República até os períodos mais recentes. Mas as fases em que domina a centralização são mais numerosas e duradouras.

No período autoritário, que se inicia em 1964, a centralização volta a se acentuar: ela é política, administrativa e financeira. Só mais recentemente é que o debate em torno da descentralização adquire mais força, possivelmente em resposta ao caráter extremamente centralizador e autoritário que marcou essa fase da história recente do país.

No ambiente brasileiro dos últimos anos, no entanto, alguns fatores têm atuado como impulsionadores da descentralização, observada tanto nas estratégias empresarial como na implementação de políticas públicas.

Entre os fatores mais frequentes destacam-se:

- O privilégio que as políticas governamentais vêm dando à *integração competitiva* do Brasil na economia mundial em avançado estágio de globalização. Isso leva à priorização da integração dos pólos dinâmicos da economia nacional à eco-

nomia mundial, levando ações públicas para certos pontos do território e propiciando parcerias e atuações descentralizadas. Embora “abandonem” espaços e atividades “não competitivas”, e podendo gerar problemas a médio e a longo prazos, essa abordagem favorece ações descentralizadas.

- A crise do setor público e a reforma do Estado, feita sob *influência da visão liberal* (que são processos que impulsionam a tendência a delegar atribuições a esferas inferiores da administração governamental).
- *Pressões da própria sociedade*, na fase pós-centralização que marcou o período militar recente, para descentralizar a ação pública e submetê-la a um maior controle pela sociedade civil.
- Veja-se cada um desses fatores e sua relação com a descentralização.

Para tratar o primeiro, tem-se de recorrer a um processo hegemônico mundial. A *globalização é fator exógeno* ao ambiente nacional, posto que movimento mundial, que impacta também no Brasil. Aqui, opta-se por privilegiar a integração das áreas, setores e empresas dinâmicas e mais competitivas ao mercado mundial em globalização. Uma inserção que para muitos analistas é “passiva”, ou seja, negocia-se pouco com os trunfos que o país dispõe.

Esse processo aparece, à primeira vista, como mais compatível com a centralização. Quando se fala em “globalização”, está se querendo ressaltar a maturidade de um velho movimento da economia mundial: a sua tendência à internacionalização. Tendência antiga, que se vai superpondo à internacionalização dos fluxos mercantis, à internacionalização produtiva e, agora, à financeira. O certo é que nesse final de século XX, como define François Chesnais (Chesnais, *A internacionalização do capital*, 1996), vive-se uma “etapa avançada” e “específica” do movimento de internacionalização. Com ela, amplia-se, com força crescente, a presença dos “atores globais” na cena econômica mundial (grandes conglomerados que operam cada vez mais à escala do Globo).

Com o avanço do movimento da globalização, o ambiente mundial vê-se marcado por tendências que se tornam cada vez mais hegemônicas

e estendem crescentemente sua influência. Entre essas tendências merecem destaque:

- A crescente competição imposta pelos “atores globais” que aproximam os espaços econômicos uns dos outros, difundem seu padrão de competitividade na economia mundial e ameaçam atores e atividades menos competitivos em locais distantes e cada vez mais numerosos.
- A crescente facilidade com que tendem a circular mercadorias, tradicionais e novas (como a informação), no espaço econômico mundial, acelerando o dinamismo do comércio e rompendo barreiras protecionistas. Isso especialmente porque a revolução das comunicações redefine as acessibilidades (o espaço das redes informatizadas promove conexões em tempo real que sobrepõem os “atritos” do espaço tradicional) e os custos de transportes declinam a olhos vistos, facilitando a globalização dos mercados.
- A crescente presença da “produção flexível” permitida pelas tecnologias modernas, pela qual a produtividade cresce enormemente, enquanto se redefine o perfil da demanda pelo trabalho humano, requerendo-se menos mão-de-obra (o que amplia o desemprego) e trabalhadores mais qualificados, mais aptos ao trabalho em grupo e ao desempenho da polivalência.
- A redefinição das relações entre produtores e seus fornecedores (tendendo até à formação de “consórcios” produtivos), entre produtores e seus clientes ou entre produtores e seus parceiros terceirizados.
- A crescente “homogeneização” de padrões de produção, de gestão, de competição e até de consumo, no ambiente econômico mundial.
- A pressão por redução dos “entraves” à globalização, com crescente desregulamentação e flexibilização de regras e normas das economias nacionais.

Por outro lado, Chesnais chama a atenção para dois fatos relevantes do ambiente mundial contemporâneo:

- O primeiro é que o movimento de globalização tem *caráter “seletivo”*, o que faz com que alguns espaços exerçam função de comando, que outros espaços fiquem relativamente isolados e que outros espaços (os competitivos) sejam ferrenhamente disputados pelos “atores globais”.
- O segundo é que, na globalização, *o comando é centralizado* (em alguns “pontos” do espaço econômico mundial), mas a *operação é altamente descentralizada*. Ao *operarem descentralizadamente* (e concomitantemente em muitos pontos do espaço mundial), os atores globais recuperam o “local”, o “particular”, o “específico” de cada lugar. Onde se torna importante examinar o que cada região (ou cada lugar) tem de próprio, de específico, que favoreça ou desfavoreça sua inserção no ambiente mundial marcado pela globalização.

Esta última observação, feita por um estudioso da atual etapa da internacionalização capitalista (chamada de globalização), permite entender por que esse movimento se associa à centralização (se visto à escala mundial), mas é *perfeitamente compatível com a descentralização, quando visto em escalas geográficas menores* (países, regiões etc.).

Por isso, *na era da globalização, torna-se cada vez mais relevante o debate sobre a descentralização*, tanto em estratégias empresariais como em políticas públicas, como se viu no Capítulo 1 deste relatório.

Em um contexto mundial marcado por importantes transformações, como se acaba de destacar, o ambiente econômico brasileiro sofreu grandes mudanças nos anos 1990. Entre as principais destacam-se a adoção de uma política de abertura comercial intensa e rápida, a priorização à chamada *integração competitiva*, a realização de reformas profundas do Estado e finalmente a implementação de um programa de estabilização, que já entrou no seu quarto ano, criando novo ambiente macroeconômico. Paralelamente, o setor privado vem promovendo uma reestruturação produtiva intensa e muito rápida.

Nesse novo contexto, *novas forças* atuam, umas especialmente concentradoras, outras não. Entre as que atuam no sentido de induzir à *desconcentração econômica*, destacam-se: a abertura comercial, que

pode favorecer “focos exportadores”; as mudanças tecnológicas, que reduzem custos de investimento em locais diversos; o crescente papel da logística nas decisões de localização dos estabelecimentos, levando-os para as áreas mais bem dotadas de acessibilidade; a importância da proximidade do cliente final para diversas atividades, deslocando-as para perto destes; a ação ativa de governos locais, patrocinando oportunidades de investimentos, entre outros.

Enquanto isso, outras forças atuam no sentido da *concentração de investimentos* nas áreas já mais dinâmicas e competitivas do país. Atuam nesse sentido, em especial, os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, como: melhor oferta de recursos humanos qualificados; maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia; maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica; proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda.

Algumas políticas públicas se incluem entre os fatores de desconcentração, *por terem apresentado tendência a serem implementadas de forma descentralizada*, como é o caso das políticas de saúde e educação.

Como a globalização traz consigo a prática da operação dos grandes atores globais em muitos locais, a forma *descentralizada* não aparece incompatível com o novo momento mundial. Globalização e desenvolvimento local, globalização e descentralização são, assim, temas cada vez mais presentes nos debates e nas decisões (empresariais e governamentais), como se destacou aqui. É nesse contexto que se abre a discussão e se anuncia a decisão do governo federal *em descentralizar seu Programa de Reforma Agrária*.

No Brasil, como se viu, há um segundo fator, esse *endógeno* e ligado ao governo, que também estimula o movimento de descentralização: a *crise financeira* na qual se enredou o setor público do país desde os anos 1980 até os dias atuais (com tendência ao agravamento, especialmente em nível de estados e municípios, quando no início aparece mais circunscrita à esfera central do governo). Em plena crise, realiza-se a *reforma do Estado*, que busca *redefinir papéis e funções, atribuições e aporte de recursos*, entre os diversos níveis de governo, e que tem sido apontada por muitos como fator impulsionador da des-

centralização. A visão dos liberais tem influenciado fortemente a remodelação em curso do Estado brasileiro.

Como se destacou antes, a tendência à centralização era muito evidente, historicamente, no país, e nas últimas décadas havia marcado fortemente a organização político-administrativa brasileira. Os governos militares centralizaram poder, recursos e atribuições, promovendo concomitante esvaziamento das esferas estadual e municipal. Mediante essa herança centralizadora, a crise financeira, que afeta inicialmente o governo federal, cria as bases para muitas medidas de descentralização, sobretudo de atribuições e encargos para outros níveis de governo. *Os governos estaduais, por sua vez, tentam fazer o mesmo movimento em direção aos municípios.* Não cabe aqui o debate sobre as causas da crise financeira e de seu agravamento recente, mas vale registrar que ela tem impulsionado numerosas medidas de descentralização.

Logo após a aprovação da Constituição de 1988, o governo federal implementou a chamada “operação desmonte”, pela qual procurou descentralizar (para estados e municípios) atribuições, programas e ações que antes exercia, executava ou financiava. A partir de então, várias políticas e medidas federais foram e vêm sendo formuladas e implementadas com base em diretrizes *descentralizadoras*.

Como a crise financeira é um mecanismo muito poderoso de pressão sobre decisões de gestão governamental, algumas dessas iniciativas descentralizadoras foram tomadas e implementadas sem uma análise mais acurada dos seus efeitos posteriores, e a saída do governo federal representou, em muitos casos, o esvaziamento ou mesmo a interrupção de atividades e ações antes implementadas. A delegação, mesmo quando conveniente, foi feita, em alguns casos, sem a garantia de que a política, a ação ou a atividade teriam condições de continuar sendo realizadas pelo agente (ou agentes) a quem tinham sido delegadas.

Por fim, o terceiro fator: *a pressão social pela democratização do Estado* faz surgir um elemento endógeno ao país e exógeno ao governo, que também impulsiona a descentralização, um elemento que se encontra na sociedade, muito especialmente nos movimentos sociais. É que o processo de redemocratização do Brasil fizera emergir o debate sobre a recuperação do poder político de governadores e prefeitos

(eleições diretas, por exemplo) e sobre a necessidade de transferir recursos e atribuições para níveis subnacionais. Paralelamente, muitas entidades não-governamentais assumem papel importante na formulação e na implementação de políticas públicas (sobretudo políticas sociais, mas não somente).

Contava-se, assim, ser mais fácil influir no destino dos recursos públicos, ou seja, na definição de prioridades, em escalas menores, e acreditava-se ser, nelas, mais fácil exercer o controle, por parte da sociedade civil, da execução das políticas públicas. Em consequência, o processo Constituinte faz emergir na Constituição Federal de 1988 diversos dispositivos destinados a impulsionar a descentralização de políticas públicas. É que a descentralização é vista pela sociedade como sendo um processo favorável à participação e, portanto, à democratização dos processos decisórios, favorecendo o fortalecimento do poder local.

Diversos estudos têm insistido que a descentralização amplia a possibilidade de *accountability*, de controle social das políticas públicas. No entanto, vários trabalhos têm destacado a outra face da descentralização: a maior possibilidade de exercer-se o grande peso do poder das oligarquias, especialistas em controlar os aparelhos locais.

Outro *risco da descentralização é a possibilidade de fragmentação do país, tanto porque reduz as iniciativas estratégicas nacionais como porque atomiza as iniciativas* (Sérgio Buarque, 1997).

Apesar desses riscos, predomina a visão de que a descentralização é um processo positivo e que tende a ser apoiado pelos movimentos sociais.

Por sua vez, autores como Arretche, citado por Alves de Souza, entendem que “a dinâmica do processo de descentralização (ainda em curso) está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de *construção de um novo equilíbrio federativo*”... em meio à crise do Estado desenvolvimentista.<sup>1</sup>

Cabe também destacar que, no caso brasileiro, o novo momento de *descentralização* é recente, revelando sinais de institucionalização

---

<sup>1</sup> Ver Marta T. S. Arretche, “Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, nº 31, 1996 (pp. 44-46).

na Constituição Federal de 1988. Ao longo do processo Constituinte, identificam-se princípios descentralizantes, que terminam por ser incorporados à nova Carta Magna. Não se observa, no entanto, ao longo do texto constitucional, uma diretriz uniforme no tratamento da questão; são preceitos heterogêneos, resultantes, segundo Sato,<sup>2</sup> da atuação, durante a Constituinte, de diferentes grupos de pressão e de interesse. Além do mais, muitos desses preceitos constitucionais ainda permanecem pendentes de regulamentação, não existindo ainda os requisitos formais para a sua aplicabilidade, o que leva a interpretações diferenciadas, a iniciativas autônomas e à ausência de uma coordenação central das políticas.

Esse processo de descentralização coincide com um momento de importantes transformações políticas, econômicas e sociais, num contexto em que o Estado já se apresentava sem condições de dar respostas às demandas sociais, resultantes dos déficits acumulados, da emergência de novos atores sociais e do agravamento da crise fiscal.

No mesmo sentido, a redemocratização do país vem ao encontro das novas exigências descentralizantes, em que o local emerge como o lugar privilegiado para o exercício da cidadania. Consideradas as desigualdades existentes no país, agravadas pelos sacrifícios impostos a amplas camadas da população, o novo cenário de descentralização apresenta-se ideal como espaço de participação popular, daí porque o processo de descentralização pode contribuir para a democratização do país, promovendo avanços no campo da justiça e da equidade, na universalização da prestação de serviços públicos, na democratização das informações sobre direitos e deveres de cidadania, no incremento da participação dos cidadãos nas decisões e nas ações governamentais que afetam a vida da coletividade e no fortalecimento do controle social – entendido como controle da sociedade civil sobre as políticas públicas.

Além do mais, como bem destacam Norma Lacerda Gonçalves e outros autores, em estudo recente, a “descentralização no Brasil vem ocorrendo de *forma desordenada* (grifo meu), sem que os instrumentos de regulação antes existentes – nas mãos do poder central – en-

---

<sup>2</sup> Ver A. K Sato, *Descentralização: um tema complexo*, Texto para discussão, nº 314, out.1993, IPEA.

contrem substitutos. A literatura disponível aponta justamente para isso como sendo o principal problema enfrentado pela descentralização brasileira”.<sup>3</sup>

E dizem mais:

Há indefinição de responsabilidades e atribuições entre as esferas de poder e quanto à falta de uma coordenação centralizada. O primeiro consenso encontra formas de expressão diferentes, de acordo com os interesses envolvidos. Na ótica do poder central, predomina a visão de que a transferência de recursos para as esferas subnacionais não se fez acompanhar das responsabilidades inerentes às ações, permanecendo a União sobrecarregada de encargos. Na ótica dos estados e municípios, a visão preponderante é de que as transferências dos recursos financeiros não corresponderam ao volume de responsabilidades que lhes foi repassado.

Isto posto, percebe-se que a proposta de descentralização do Programa de Reforma Agrária está incluída num contexto bem mais amplo, tendo a influenciá-la pelo menos os três elementos impulsionadores anteriormente mencionados.

---

<sup>3</sup> Ver Norma Lacerda Gonçalves *et alii*, “A descentralização das políticas de infraestrutura econômica”, Recife, UFPE/UEPB/FUNDAJ, junho de 1997 – Relatório de Pesquisa (mimeo.).



## CAPÍTULO 3

### DESCENTRALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: BASES PARA A DISCUSSÃO E INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS

Cabe ressaltar, desde logo, que a Reforma Agrária não foi uma ação prioritária e de ampla dimensão em fases anteriores da vida brasileira. Diferentemente do que aconteceu em países atualmente desenvolvidos, onde a estrutura fundiária não tendeu a se concentrar e a agricultura familiar foi valorizada e com isso conquistou importância socioeconômica e política, no Brasil vem se postergando a reforma da estrutura fundiária, e se tendeu sempre a valorizar a *plantation* de base escravocrata e depois a agricultura patronal, baseada no trabalho assalariado.

No Brasil, o “agente do progresso” sempre foi visto como sendo a grande propriedade, e a agricultura patronal e a agricultura familiar eram negadas. O modelo brasileiro é, nesse sentido, original. A modernização da agricultura brasileira deu-se via modernização do latifúndio. E mais, a “propriedade” impôs-se sobre o produtor (donde o rentismo e o uso da terra como reserva de valor), o que explicaria a capacidade de resistência e o poder do latifúndio, mesmo improdutivo. Essa é uma das principais razões pelas quais se termina o século XX com plena presença da “questão fundiária” no país. Isso explicaria, também, o desperdício de terras (185 milhões de hectares de latifúndio) e de gente (milhões de pessoas desapropriadas, produtores sem terra ou marginalizados nas periferias urbanas em função do êxodo rural intenso).

No século XX, a agricultura familiar manteve seu papel estratégico em todo o chamado Primeiro Mundo, mas no Brasil, nos anos recentes, a produção agropecuária, organizada pelo *agrobusiness* rece-

beu tratamento prioritário e encontrou espaço de expansão, sobretudo na fronteira agrícola, o que permitia, inclusive, evitar mexer nas estruturas de áreas há muito tempo ocupadas. Os programas de Reforma Agrária tendiam, nesse contexto, a ter dimensão modesta (os dados oficiais a seguir apresentados confirmam isso) e a ser executados dentro do modelo de gestão dominante, ou seja, de forma centralizada, por órgãos da esfera federal.

Essas características contrastam com as tendências contemporâneas, vez que, de um lado, o Programa de Reforma Agrária tem sido impulsionado a tomar velocidade e a ganhar dimensão e, de outro lado, a descentralização já é marca de outras políticas públicas. Paralelamente, reabre-se o debate sobre a viabilidade da produção familiar em face dos novos paradigmas tecnológico, produtivo e gerencial.

Os dados a seguir, coletados por José Eli da Veiga,<sup>1</sup> revelam claramente como se modificou o ritmo dos assentamentos, nos anos mais recentes. A combatividade do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e do Movimento Sindical Rural e o apoio que vêm conquistando nas populações das áreas urbanas permitem supor que o assentamento de famílias rurais sem-terra será fortemente acelerado nos próximos anos.

### Famílias assentadas pelo governo brasileiro

Período	Nº de famílias	Média anual
1964-1984 - Governos militares	115.000	5.500
1985-1989 - Governo Sarney	90.000	18.000
1990-1992 - Governo Collor	—	—
1993-1994 - Governo Itamar	12.600	6.300
1995-1998 - Meta do governo FHC	280.000	70.000

Fonte: INCRA.

<sup>1</sup> José Eli Veiga, "A incipiente política agrária: questão do campo exige novos rumos no Brasil", *Revista Ciência Hoje*.

Ora, o INCRA é essencialmente produto das fases anteriores da vida nacional. Por isso, tendeu-se a não posicioná-lo entre os organismos mais importantes do governo (sendo sempre um órgão secundário, do ponto de vista de prestígio, valorização, importância). Ao mesmo tempo, como a tarefa a realizar era reduzida e o ambiente institucional do país não valorizava a descentralização, era possível ao INCRA exercer suas atividades com base num modelo centralizado.

De um ex-dirigente máximo do INCRA é a afirmação:

A tradição de gestão centralizada do INCRA merece lugar de destaque na discussão da descentralização das ações do Programa de Reforma Agrária, vez que ela está impregnada na cultura organizacional, mas também nas normas e nas práticas dessa instituição. E isso não se manifesta apenas em Brasília. Repete-se na estrutura “descentralizada” do INCRA nos estados, e é revelada no isolamento que as Superintendências mantêm de organismos estaduais, com raras exceções. Por outro lado, a experiência concreta de parceria do INCRA é muito limitada, e algumas tentativas deram margem a desvios de objetivos.

Um dos resultados dessa postura tradicional, na qual o INCRA “fazia tudo” e com um diálogo reduzido com outros órgãos, e sobretudo com os prefeitos (o que era possível pela pouca dimensão das metas a alcançar), é que muitos dos assentamentos visitados eram verdadeiros *territórios federais* no âmbito do(s) município(os) onde se situam. O “isolamento” foi identificado tanto no assentamento – onde os assentados aprenderam a se dirigir ao INCRA para encaminhar suas demandas, secundarizando o acesso ao poder municipal – como nas prefeituras. Tanto que a visão dominante entre os prefeitos e seus auxiliares é de que *o assentamento é do INCRA* (e, portanto, do governo federal), e seus habitantes não são considerados como municípios comuns. Isso fica mais evidente em municípios onde os assentados vieram de outras localidades: são tratados como se fossem “cidadãos federais”.

A descentralização, portanto, ao requerer o envolvimento de outros atores, outros organismos e instituições, não aparece como tarefa simples. Ao requerer amplo trabalho de *articulação*, não encontra tradição instalada para o exercício dessa atividade, *na dimensão e com a frequência* exigidas por um modelo de gestão descentralizado. A re-

*estruturação* do INCRA aparece como necessidade, caso a descentralização do Programa de Reforma Agrária avance, embora não pareça ser tarefa fácil. Dado o contexto atual de Reforma do Estado (especialmente a administrativa e a previdenciária), o INCRA vem reduzindo seu quadro de servidores pelas aposentadorias e percebe-se um grande receio de demissões (para enxugamento), com o fim da estabilidade de servidores públicos, como previsto na Reforma Administrativa.

A reestruturação, nesse clima institucional, torna-se desafio maior. *A própria discussão da descentralização tende a ser percebida no INCRA como ameaça, mais do que como desafio capaz de gerar resultados positivos.*

Em seminário promovido no final de 1997 pelo MEPF, pelo INCRA e pelo IICA, a professora Leonilde Medeiros, do CPDA/UFRJ, destacou que nos anos 1990 a luta pela Reforma Agrária se recoloca num ambiente distinto.

Uma característica importante, nesse novo contexto, é que o emprego na cidade começa a rarear (o que bloqueia a alternativa do êxodo rural). A Reforma Agrária começa, então, a ser vista como possibilidade de criar empregos (a custo menor que o emprego urbano). Celso Furtado, aliás, tem destacado que o Brasil é um país singular, em meio à crise mundial do emprego: tem terra disponível e pessoas dispostas a produzir na terra. Salieta ainda que, para os movimentos sociais, a *viabilidade do assentamento* se torna crucial. Daí a busca de formação de cooperativas, de desenvolvimento de agroindústria, da busca de propostas de articulação entre a produção familiar do assentamento e outros agentes econômicos, etc.

Outra “novidade” é que os movimentos sociais recusam a “meia cidadania”, daí a amplitude de sua pauta de reivindicações (que extrapola de muito a luta por acesso à terra e por condições para produzir, para incluir habitação, educação, saúde, lazer, programas para a juventude...). Coloca na agenda de debates a questão da “pobreza” de amplas camadas da população brasileira.

Com essa agenda ampla,

(...) o movimento social rural constrange, desafia, interpela o Estado. Chama o Estado a intervir em apoio a suas demandas. E multiplica-se o número de assentamentos (precedidos de acampamentos

e ocupações) em dimensão antes desconhecida. E articula, no debate, luta pela terra e luta por um novo lugar para a produção familiar. E por cidadania.

Por outro lado, “dado novo” dos anos 1990 é a revitalização e a ressignificação da demanda por Reforma Agrária não a partir apenas dos “sem-terra”, mas de todo um conjunto de trabalhadores que, ou podem progressivamente se identificar como tal (como no caso de assalariados), ou ampliar os termos da discussão, colocando a defesa da agricultura familiar no centro do debate político. Daí a dimensão que tendeu a ganhar o debate sobre a Reforma Agrária nos tempos atuais.

Nesse contexto, a Reforma Agrária é vista como um *processo maior que o INCRA*, vez que não basta apenas instalar o excluído na terra. Os assentamentos de Reforma Agrária são parte do sistema de criação de produtores agrícolas familiares. Além do mais, foi destacado que as demandas dos movimentos sociais não se esgotam no acesso à terra, que a Reforma Agrária não ficará apenas na redistribuição de terras e que as ações do governo têm vindo, de certa forma, a reboque dos movimentos sociais.

Portanto, enquanto a herança brasileira recente é de um Estado superavitário, mas com uma atuação restrita em Programas de Reforma Agrária (número modesto de assentamentos) e centralizada (o INCRA assumindo praticamente todas as tarefas e criando nos municípios verdadeiros “territórios federais”), o cenário atual é de crise do setor público, com multiplicação do número de assentamentos e a ampliação da pauta de demandas (o que altera a escala do programa) e de experiências descentralizadoras.

Por outro lado, desde o relatório feito a partir de levantamento realizado no primeiro semestre de 1997, têm sido enfatizadas duas preliminares que, se não consideradas, podem inviabilizar qualquer tentativa de conduzir a Reforma Agrária em bases descentralizadas. Uma que se refere à *natureza* da política fundiária e do programa de Reforma Agrária, e outra que tem a ver com as *condições de financiamento* de um programa amplo de Reforma Agrária, como se anuncia que será necessário desenvolver no Brasil nos próximos anos.

*No que se refere à natureza dessa ação reformadora, cabe inicialmente lembrar que as políticas públicas, como conjunto de decisões e ações do Estado na vida social, destinam-se, onde o capitalismo tornou-se hegemônico, a duas grandes finalidades: assegurar as condições para a reprodução ampliada do capital e da força de trabalho; e obter legitimidade para que o Estado continue aparecendo como “representante de todos”, ao mesmo tempo em que sua primeira finalidade é assegurada.*

As políticas que atendem às demandas da acumulação e da reprodução do capital são de natureza essencialmente *econômica*, enquanto as políticas *sociais* servem tanto à reprodução da força de trabalho como para criar as condições de legitimação necessárias à manutenção do Estado, no capitalismo, dizem diversos teóricos. Muitas dessas políticas sociais são de caráter “compensatório”, posto que se destinam a reduzir os efeitos negativos da dinâmica econômica dominante (exclusão ou desigualdade social, miséria) e têm como público-meta pessoas não necessariamente inseridas no processo produtivo (como crianças, idosos, desempregados). Outras políticas sociais influem nas condições de reprodução da força de trabalho e podem auxiliar tanto na elevação da produtividade da economia como na melhoria das condições de acumulação ou melhoria da vida do contingente ocupado da população economicamente ativa, atingindo, assim, indiretamente, objetivos econômicos.

As principais políticas econômicas são as de corte macroeconômico, as políticas agrícola, comercial e industrial, a política de desenvolvimento científico e tecnológico, entre outras. As principais políticas sociais são as de educação, saúde, habitação, saneamento, previdência e assistência social, entre outras.

A Reforma Agrária inscreve-se no primeiro conjunto, visto que redefine condições de acesso (e de propriedade) a um fator produtivo importante: a terra. Sua execução permite reorganizar e, em geral, ampliar a geração do excedente econômico (produção agropecuária ou agroindustrial). Pode constituir-se interessante política de emprego e ter impactos positivos na melhoria das condições de vida de contingentes antes marginalizados do processo econômico e da produção mercantil.

Um processo de Reforma Agrária tem como seus pilares mais importantes políticas de corte econômico, como a fundiária, a de crédito (para financiamento a investimentos fixos ou a custeio), a de oferta de infra-estrutura básica (de transporte e comunicações, por exemplo) a de produção de sementes selecionadas, a de comercialização e armazenagem, entre outras.

Os assentamentos, no entanto, por se constituírem local de residência de grande número de famílias, impõem a implementação de políticas sociais importantes, como as de saúde, educação, habitação, para citar as mais relevantes.

Ora, na experiência brasileira, os municípios têm se restringido basicamente a implementar (quando não também a conceber) políticas sociais destinadas a melhorar as condições de vida das populações locais, ofertando também infra-estrutura e serviços urbanos de uso coletivo (transporte, limpeza, entre outros). Paralelamente, atuam regulando o uso do espaço territorial do município (planos diretores, leis de uso do solo, etc.). É, portanto, comum que instâncias locais (como a municipal, no caso do Brasil) não tenham condições de decidir e executar políticas mais diretamente ligadas às demandas da acumulação capitalista, ou políticas que mexem com uma pedra basilar da forma de organização capitalista: a propriedade privada (da terra, no caso da Reforma Agrária). Daí essas políticas serem, em geral, atribuição de instâncias mais elevadas (nacional, em geral, e estadual, em muitos casos).

No que tange às *condições de financiamento de um amplo programa de Reforma Agrária*, cabe lembrar que, nas condições atuais, municípios e mesmo governos estaduais não podem patrociná-lo sem o apoio decisivo da União. Medidas descentralizadoras da Constituição de 1988 substituíram impostos federais por estaduais (por exemplo, impostos sobre energia e lubrificantes foram incluídos no ICMS – ampliado do antigo ICM) e aumentaram as transferências constitucionais via fundos (como o FPE e FPM), entre outras. Mesmo assim, a distribuição da receita pública nacional ainda está fortemente destinada ao financiamento das esferas maiores do governo.

Tomando dados recentes (para o exercício de 1995), verifica-se que a União ainda lidera os recolhimentos e a receita disponível,

quando comparada às demais esferas de governo, com se vê na tabela a seguir apresentada.

**Brasil: composição da receita do governo, por esfera - 1995**  
(Em % do PIB)

Esfera de governo	Arrecadação	Transferências	Receita disponível
Federal	20,1	- 3,04	17,0
Estadual	8,8	- 0,42	8,4
Municipal	1,7	+ 3,46	5,2
Carga Bruta	30,6	—	30,6

Fonte dos dados básicos: MF/ Receita Federal e TCU.

Como se verifica, após as transferências constitucionais realizadas da União para estados e municípios e dos estados para os municípios, a receita disponível da União ainda representa mais de três vezes a receita dos mais de cinco mil municípios do país e cerca do dobro da receita do conjunto dos 27 estados. Enquanto isso, os mais de 5 mil municípios do país apropriam apenas 17% da receita pública disponível (após realizadas as transferências constitucionais).

Cabe ainda ressaltar que, nos anos recentes, a carga tributária bruta (razão entre o total da receita tributária das três esferas e o PIB do país) vem crescendo, tendo passado de cerca de 22%, no final da década de 1980 (1988 e 1989), para 26% em 1993, para 30% em 1995 e 29,6% em 1996.

Por sua vez, uma tendência recente amplia a vulnerabilidade financeira e administrativa da base municipal brasileira. Trata-se da tendência a *multiplicar o número de municípios*, gerando, comumente, unidades sem capacidade de arrecadação de recursos localmente e, portanto, excessivamente dependentes das transferências federais e estaduais.

Os dados acima apresentados sobre a receita disponível, por esfera de governo, indicam ser possível e desejável realizar parcerias, definir participação múltipla nas tarefas da Reforma Agrária, mas dificultam

falar em transferência de atribuições sem que a questão do financiamento seja também colocada.

Foi o que também revelou o trabalho de entrevistas a seguir apresentado.

Em meio a todo esse ambiente, o gabinete do Ministro Extraordinário da Política Fundiária vem abrindo a discussão sobre a descentralização e tomando algumas iniciativas. Uma busca descentralizar ações indispensáveis ao sucesso de um assentamento (como a assistência técnica), e outras se destinam a delegar ou a partilhar atribuições de coordenação, como a criação dos Conselhos (ou Comissões) Estaduais de Reforma Agrária (CERA), negociada em alguns estados, mas implantada apenas em Pernambuco.

Dentre as iniciativas, o Projeto Lumiar – um modelo alternativo de oferta de serviço de assistência técnica aos agricultores assentados pela Reforma Agrária. Trata-se de modelo inspirado em experiências que vêm sendo empreendidas por vários países, que reduzem os níveis de centralização e a hegemonia da oferta por entes governamentais. Experimentam-se novas formas de trabalho mais próximas do pequeno produtor e com papel diferenciado para a intervenção estatal e novas alternativas para organizar os serviços (na qual a participação de organizações não-governamentais e até de empresas privadas altera o padrão homogêneo dos serviços públicos clássicos de extensão rural, também no Brasil).

A ação de prestar assistência técnica aos assentamentos não era desempenhada pelo INCRA, mas pelo Sistema EMATER/EMBRATER. Nos anos recentes, esse sistema vem sendo desmontado no país inteiro, embora ainda existam unidades que resistiram bem à vaga de corte de recursos, baixa remuneração do corpo técnico, sucateamento de equipamentos, etc.

Tendo em vista a necessidade de assegurar a assistência técnica aos assentados, de um lado, e a inexistência de um serviço preparado, por outro, o INCRA e o MEPA optaram pela formulação e pela implantação de um projeto Lumiar, montado a partir de diretriz nitidamente descentralizadora, e da adoção de estratégias de terceirização dos serviços. Experiência anterior, conhecida pelo nome de CONTACAP, adotava diretrizes semelhantes.

Avaliação recentemente preparada por Mauro Márcio Oliveira enfatiza que:

Esta decisão, conquanto caminhe na direção correta de disponibilizar a assistência técnica aos assentados, apresenta problemas potenciais, por conta de seu caráter “emergencial”, que se traduz por operar em situação especial... O primeiro deles diz respeito à dimensão da demanda por assistência técnica (pelo menos metade das 650 mil famílias assentadas em 1998)... Tal dimensão parece ser incompatível com o rótulo “emergencial” que o Projeto LUMIAR recebeu.

O segundo diz respeito à competência da União, dos estados e dos municípios na ordem federativa no que se refere à assistência técnica e extensão rural. A Constituição de 1988 apontou para uma nova redivisão de papéis entre as diferentes esferas do poder público no país. Politicamente, os governadores vieram apresentando habilidade em apropriar-se das novas parcelas do bolo tributário sem assumir as correspondentes responsabilidades pela prestação de serviços públicos.

A partir de então, as seguidas reformas federais têm sido no sentido de transferir as responsabilidades para as órbitas estadual e federal. Nesse sentido, e com referência ao assunto tratado, a extinção da EMBRATER, num primeiro momento, e as mudanças que se seguiram (transferência da coordenação das competências cabíveis para a EMBRAPA e, mais tarde, criação do DATER, no Ministério da Agricultura) desaconselham a assunção de responsabilidades deste porte (financiamento, controle, supervisão) para a União. Em terceiro lugar, o caráter emergencial do Projeto Lumiar pode ir ao encontro do processo educativo da assistência técnica, na medida em que se considera que os resultados da ação de um corpo técnico junto a agricultores familiares se farão sentir no médio e longo prazos e não submetidos à ação premente do tempo. De igual modo, conspirariam contra os resultados esperados as soluções de continuidade, toleráveis em ações emergenciais mas que, afetando o fluxo contínuo do serviço, levam a reduzir sua credibilidade frente aos clientes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Mauro Márcio Oliveira, *Proposição de modelos e processos de assistência técnica em áreas de assentamento de reforma agrária, com base em experiências bem sucedidas*, Relatório parcial, Brasília, PCT IICA/INCRA, 1997.

No mesmo trabalho, o autor dessa avaliação termina por apresentar sugestões que considera importantes para superar os riscos e as insuficiências anteriormente mencionados.

No que se refere às CERAS estaduais, tem-se experimentado resistências amplas à sua instalação, que partem dos próprios governadores (temerosos de assumir o ônus da pressão pela Reforma Agrária sem dispor de instrumentos e meios suficientes para dar uma resposta eficaz), mas incluem também os representantes dos movimentos sociais e sindicais (que resistem a integrar esses fóruns), e atingem o INCRA (onde a leitura das Superintendências é de que a descentralização por essa via enfraquece a instituição, tirando atribuições que lhe foram delegadas por lei para transferi-las aos governos estaduais.

No caso único de Pernambuco, a CERA conseguiu instalar-se e funcionar, com presença de representantes do movimento sindical rural. O governo estadual organiza-se para atuar em parceria com a Superintendência do INCRA para acelerar as vistorias, e a Comissão conseguiu montar um “Plano de Investimento” que sistematiza as demandas de cada um dos assentamentos existentes no estado. No entanto, seu funcionamento ainda é muito recente para uma avaliação.



## CAPÍTULO 4

### DESCENTRALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: VISÃO DE ATORES RELEVANTES

Como se disse na Apresentação deste relatório, o presente capítulo resulta de trabalho de campo realizado pelos consultores, no primeiro semestre de 1997, e complementado nos assentamentos visitados no segundo semestre.

As informações e as opiniões foram obtidas em entrevistas realizadas com atores considerados relevantes para a discussão da descentralização da Reforma Agrária. Suas posições e opiniões serão a seguir sistematizadas. Os principais entrevistados foram: prefeitos (e ex-prefeitos) e secretários municipais, políticos com base nos municípios pesquisados (especialmente vereadores), técnicos (das EMATER, das prefeituras, das ONGs), representantes de associações ou cooperativas, líderes dos movimentos sociais ou entidades representativas dos assentados, e assentados.

No início, perguntava-se sobre a *municipalização* da Reforma Agrária, mas essa idéia foi fortemente rejeitada. Tanto os prefeitos como as lideranças dos assentados tendem a resistir fortemente a essa idéia, embora por razões diferentes. Entre os prefeitos, predomina o temor de experiências anteriores de municipalização de outras ações ou políticas públicas que terminaram significando *desobrigação* das outras esferas. Ao mero anúncio da idéia, apresentavam dados das dificuldades financeiras por que passam os municípios brasileiros e argumentavam sobre a impossibilidade de assumirem tarefa tão onerosa. Insistiam, enfaticamente, que a União não pode estar ausente ou pouco envolvida em um amplo programa de Reforma Agrária.

Além disso, a municipalização é percebida como movimento que restringiria as possibilidades de parcerias e delegação, pois o espaço

dos governos estaduais é tido como muito importante, assim como o envolvimento de ONGs, associações e outras entidades que possam apoiar a Reforma Agrária.

Passou-se então, desde logo, a trabalhar com algo mais aceito: a idéia mais ampla de *descentralização*. Ela permitiria tratar os três níveis de governo ante as tarefas de promover a Reforma Agrária, além das organizações da sociedade, também existentes em diversos níveis.

Aceitava-se, assim, a idéia da *descentralização de ações de apoio à Reforma Agrária*, uns mais outros menos (dependendo, em geral, de seu grau de compromisso com a população rural a ser atingida com o programa ou com os grandes proprietários de sua região).

Entre os prefeitos, a grande reação refere-se à questão do financiamento dos assentamentos. Sem a participação do governo federal, eles se pronunciavam reticentes à descentralização. Algumas declarações são típicas:

Primeira coisa: você vê hoje que tem que se dispor de muitos recursos. E ninguém sabe como é que esses recursos vêm (prefeito de São João do Araguaia/PA).

Seria muito mais viável se o governo federal destinasse verbas. Se houvesse uma conjugação de esforços, com o governo federal e estadual ajudando o municipal, destinando recurso (prefeito de Promissão/SP).

Mas raciocínio semelhante é encontrado em outros personagens, como técnicos. O coordenador regional do ITESP em Guaraçai fez uma afirmação bem representativa desse tipo de entrevistado, ao afirmar:

O que tenho visto como profissional e como cidadão é que, quando se fala em descentralização, fala-se sempre na delegação de responsabilidades, nunca na de recursos. Na minha ótica, ela tem que vir com a proposta baseada no que cada um deve fazer, mas também com suporte de recursos.

Os entrevistados colocam-se, em geral, *abertos a parcerias* com outras esferas de governo, indicando ações de política social e de in-

fra-estrutura (saneamento, estradas vicinais) que mais se sentem aptos a realizar, mesmo que não possam financiá-las.

No que se refere aos representantes dos assentados, a visão era muito semelhante, embora as razões apresentadas fossem diferentes. Um argumento importante contra a municipalização era, nesse caso, a bem provável pouca prioridade (quando não resistência) da maioria dos prefeitos à Reforma Agrária. A visão é de que a grande maioria dos municípios tende a ser administrada por políticos comprometidos com as oligarquias locais, o que tornaria mais difícil a implementação de um amplo Programa de Reforma Agrária. A esse argumento de ordem política juntava-se o da pouca capacidade instalada na maioria dos municípios do país em termos de meios e capacidade técnica e gerencial para executar as ações prioritárias de um assentamento. Reconhecem, no entanto, que as prefeituras podem colaborar em muitas ações e assumir algumas (abertura e conservação de estradas vicinais, educação fundamental, assistência primária ou intermediária à saúde, entre outras).

Os entrevistados ressaltavam que a maioria dos prefeitos tende a destacar os *problemas* (sobretudo o aumento de demanda por políticas públicas) resultantes da presença de assentamentos em seus municípios.

Um dos executivos municipais entrevistados confirmou muito claramente essa visão, ao declarar:

O governo federal coloca esse pessoal aí, e depois eles (os assentados) vêm à prefeitura pedir roupa (em tempo de frio), remédios, escola para os filhos, etc. O governo federal nos dá o ônus e fica com o bônus (secretário municipal de Júlio de Mesquita/RS).

Poucos conseguem perceber que o assentamento pode ser também uma *oportunidade que se abre para o município*, visto que sua existência atrai recursos e promove investimentos (de crédito, tipo PROCERA, de investimentos em escolas, posto de saúde, etc.). Mas esse foi o discurso do vice-prefeito de Candiota/RS.

Já no ambiente dos pequenos produtores familiares não-assentados (em geral representados pelas Federações Estaduais dos Trabalhadores Rurais) percebe-se uma outra visão, oposta à da maioria dos prefeitos: os assentamentos são vistos como áreas *privilegia-*

das de investimentos e apoio decorrentes de políticas públicas. Os créditos do PROCERA, o apoio em termos de infra-estrutura implantada nos assentamentos e, agora, a assistência técnica por intermédio do Lumiar são percebidos como indicadores de tratamento diferenciado concedido aos assentados do Programa de Reforma Agrária. O relatório do consultor Sérgio Buarque, em viagem ao Paraná, confirma isso.

Já que a idéia da *descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária* era mais aceita, foi aprofundado o questionamento sobre possíveis delegações do governo federal e possíveis parcerias. As entrevistas permitem tirar algumas conclusões.

### **Sobre a desapropriação, a escolha das áreas e dos assentados**

À questão sobre “que ações *não* devem ser descentralizadas”, recolhia-se uma nova unanimidade. As tarefas ligadas à *ação fundiária propriamente dita* são, unanimemente, tidas como *indelegáveis* pela União. Os representantes dos assentados temem pelo bloqueio do programa de Reforma Agrária em caso de municipalização, pelas razões de ordem política que antes foram referidas. Mas, entre os prefeitos, também se obtinha uma negativa, embora por motivos diferentes: consideram que as prefeituras não têm condições de exercer essa ação e não querem adquirir essa condição. Os que foram mais claros afirmaram considerar que o ônus político de uma desapropriação é, em geral, maior que o bônus. Portanto, essa ação deve ficar com o INCRA, como está, afirmou a maioria esmagadora dos entrevistados.

Uma argumentação típica é a do prefeito de Promissão/SP:

Essa é uma questão muito complicada. Envolve questões políticas, policiais, sociais, etc. E se complica, na alçada municipal, pois os interesses aí são muito grandes. Os grandes proprietários têm muita força, no município, mas diante do governo federal a coisa é diferente.

Por sua vez, o presidente da Cooperativa Regional de Reforma Agrária de Promissão (COORAP) e representante do MST no assentamento Fazenda Reunidas/SP tem outro argumento, embora aceite também o do prefeito:

Jogar a responsabilidade para o município desapropriar significa que existirão municípios em que o pessoal que está morando nele nunca vai ser assentado, quando o município não tiver área para desapropriação.

A Reforma Agrária hoje anda igual a tartaruga e se a desapropriação passar para a responsabilidade dos municípios vai ser pior ainda... Isso vai trazer mais problema do que solução.

Embora haja essa quase unanimidade de opinião quanto à manutenção em nível federal da etapa da desapropriação (e no máximo em nível estadual, onde em alguns estados, como em São Paulo, se fez muita crítica à lentidão do INCRA na ação desapropriatória), alguns entrevistados se referem a um problema que precisa ser analisado: o da sobrevalorização de algumas avaliações feitas pelo INCRA e Institutos de Terra. Alguns entrevistados chegam a sugerir mecanismos de averiguação do valor proposto no laudo, como “passar por uma comissão” ou “ouvir pessoas que conhecem a realidade do município”.

O prefeito de Cristalina/GO chega a defender a descentralização dessa atividade (para os municípios) usando esse argumento. Mas é exceção. A regra é defender a não descentralização dessa atribuição.

O governo federal, na grande maioria dos casos de desapropriação, paga um valor muito acima do que ela realmente vale. A prefeitura cuidando disso não seria assim. Hoje, proprietários incentivam os sem-terra a acamparem nas suas propriedades e assim forcem o governo a desapropriá-las.

Há, no entanto, ações nas quais prefeitos e entidades representativas dos assentados se propõem a participar: é na indicação de áreas passíveis de desapropriação e na indicação das pessoas a serem assentadas. E aí se percebem visões divergentes.

Os representantes do movimento social consideram que a *indicação dos assentados* deve ser feita por ele. O MST, por exemplo, defende que essa delegação ampliaria as chances de sucesso dos assentamentos, pois os acampamentos, de onde viriam os futuros assentados, são vistos como um momento para identificação de afinidades ou não entre as pessoas, de identificação de vocações para a condução de uma unidade de produção familiar, etc.

A indicação entregue aos prefeitos é vista como tendo o risco da influência político-partidária, tida como negativa. E alguns prefeitos, concordando com a alta probabilidade dessa influência, preferem evitar assumir essa tarefa, pois também analisam que a escolha teria desvantagens eleitorais (sobretudo em áreas com muitos candidatos, pois, ao incluir um, estariam excluindo vários, ou seja, desatendendo mais que atendendo).

Há ainda sugestões do tipo da que foi feita pelo representante da Associação Unidos São José II/Município de Guaraçai/SP:

A escolha devia ser feita por uma Comissão que contasse com o prefeito, com a Câmara de Vereadores, com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais...

Já no que se refere à *escolha das áreas a desapropriar*, os prefeitos consideram que o conhecimento mais próximo da realidade local poderia ser proveitoso para parcerias na realização dessa tarefa. Assim, a definição de áreas prioritárias para a Reforma Agrária é tida como devendo ser feita a partir de uma visão mais ampla do país e do estado, mas a seleção dos imóveis a desapropriar seria certamente melhor realizada com apoio de atores locais (prefeituras, movimento social, entidades representativas dos produtores familiares).

### **Sobre outras ações inerentes a um processo de Reforma Agrária**

O espaço para movimentos de descentralização e de adoção de parcerias amplia-se muito, segundo os atores entrevistados, quando se trata de ações como: assistência técnica, elaboração de projetos e planos de desenvolvimento dos assentamentos, definição e implementação de programas de crédito, escolha, implantação e manutenção de infra-estrutura econômica e social, entre outros. O projeto LUMIAR, bem divulgado no país pelo INCRA, tem uma concepção bastante descentralizada. A indicação dos técnicos que vão prestar a assistência é feita por entidades não-governamentais ligadas aos assentados (mas não cabe aprofundar a análise de sua formulação, visto que há um estudo específico sobre assistência técnica feito pelo consultor Mauro Márcio, anteriormente referido).

Em alguns estados, onde a EMATER ainda consegue manter-se ativa e eficiente, muitos dos entrevistados consideram que ela deve ser reforçada e estimulada a ampliar a sua tarefa, ocupando espaços na oferta do serviço de assistência técnica. Em muitos casos, são entrevistados que consideram que se deva dar prioridade à oferta desse serviço por meio de órgãos governamentais e não por técnicos ou entidades terceirizados. Opinião semelhante é comum nas Superintendências do INCRA nos estados.

Os governos estaduais são vistos, tanto por prefeitos entrevistados como por representantes dos assentados, como dispendo de meios e capacidade para participar (e já o fazem, em muitos casos) de tarefas importantes de apoio à Reforma Agrária. Entre elas se destacam: participação na indicação de áreas passíveis de serem utilizadas para a Reforma Agrária; participação na assistência técnica; apoio à elaboração de planos de desenvolvimento e dos projetos físicos dos assentamentos; implantação de obras de infra-estrutura econômica e social, entre outras. A participação federal no financiamento de muitas dessas ações é que deverá, em muitas oportunidades, ser necessária.

Os governos municipais são vistos como dispendo de condições para participar (e muitos já o fazem) de tarefas como construção e manutenção de estradas vicinais, oferta de serviços sociais (educação, saúde, saneamento), entre outras. O financiamento dessas ações é que se torna difícil de ser patrocinado por grande parte dos municípios, no quadro atual de dificuldade das finanças municipais no Brasil, especialmente os municípios que, por terem terra disponível, devem receber os contingentes populacionais de outros para serem integrados aos assentamentos novos.

É certo que estados e municípios não têm tradição de atuar nos assentamentos federais, embora existam em diversos estados assentamentos que não são do INCRA, especialmente em São Paulo. As administrações municipais, além de não terem experiência em programas de Reforma Agrária, têm, ainda hoje, a maioria dos prefeitos com a visão do assentamento como “território do INCRA”. Acrescente-se que no nível local é que atua com mais força o poder dos grandes proprietários rurais, o que não pode ser desconsiderado em uma estratégia de descentralização que pretenda ampliar a ação reformista e multiplicar o número de assentamentos.

Por outro lado, as municipalidades têm assumido crescente papel nas políticas sociais, importantes nos assentamentos, e no nível local atuam diversas ONGs, muitas com experiência exitosa em programas de apoio ao desenvolvimento da agricultura de base familiar e apoio a projetos sociais.

O debate relevante, portanto, seria o da descentralização das chamadas *ações de apoio à Reforma Agrária*, ou melhor, ações de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos.

A principal precondição apontada ao longo das entrevistas realizadas é a de que haja *clareza* de que o processo de descentralização dessas ações se destina a “apoiar o desenvolvimento dos assentamentos” e não a desonerar o governo federal. Entre os requisitos mais comumente apresentados se destacam:

- a definição clara de papéis, atribuições e recursos entre as três esferas de governo;
- a reorganização institucional para facilitar a descentralização inter-esfera pública e a realização de parcerias com entidades não-públicas;
- a clara definição dos *locus* e dos mecanismos de participação da sociedade civil no processo de Reforma Agrária e especialmente nas políticas destinadas a fortalecer os assentamentos.

Um ponto comum à grande maioria dos atores entrevistados é que o

processo de descentralização, no caso da Reforma Agrária, deverá ser, necessariamente, gradual, negociado, e flexível o suficiente para dar conta da heterogeneidade de situações existentes no país.

O estudo revelou visões convergentes dos diversos atores estratégicos envolvidos na Reforma Agrária, entre as quais se destacam: a idéia de manter a desapropriação como atualmente disposta na Constituição Federal e uma grande rejeição a meros movimentos de estadualização ou municipalização (o que implica continuidade da presença ativa do governo federal no processo de Reforma Agrária e, em espe-

cial, no seu financiamento). A recusa à descentralização da ação fundiária é convergente, embora fundamentada por razões distintas: prefeitos conservadores não a querem para não assumir o ônus de não realizá-la em função de seus compromissos políticos locais, enquanto movimentos sociais não a querem por considerar que o poder dos latifundiários bloquearia a ação reformista se delegada a instâncias inferiores do governo. A recusa à descentralização, como sinônimo de desobrigação do governo federal, também une atores em posições sociais e políticas distintas.

Outra observação relevante do estudo é que, para os movimentos sociais, a descentralização não é mais tema de debate: é uma prática. O MST pratica um modelo *descentralizado coordenado* para sua própria organização e funcionamento. Esse movimento e outros montam sua pauta de demandas e buscam apoio nos mais diversos níveis e junto aos diferentes organismos. Ou seja, há muito “descobriram” os interlocutores locais e lutam por democratizar as políticas públicas ligadas ao desenvolvimento rural, buscando ampliar sua influência tanto na formulação (como no caso do PRONAF) como na implementação e avaliação dessas políticas.

Fica claro, também, que para os movimentos sociais, especialmente para a CONTAG, o foco básico não está apenas nos assentamentos, mas em toda a agricultura familiar (de dentro e de fora dos assentamentos). E esses movimentos vão além da busca de apoio à produção: buscam a cidadania para esses produtores e suas famílias, daí a amplitude da pauta de demandas que colocam para os diversos níveis de governo.

Já a proposta de descentralização do governo federal ainda é pouco conhecida, e quando esse conhecimento ocorre, ela é vista com reservas. O receio de que seu real objetivo seja a “desobrigação” é muito forte, tanto entre os movimentos sociais como nos estados e municípios.

O debate amplo de uma proposta do governo federal certamente passará pela discussão de pontos essenciais, como:

- A descentralização vista como forma de ampliar o apoio ao desenvolvimento da produção familiar (dentro e fora dos assentamentos), o que remete também à discussão da articulação

de políticas federais, como a de Reforma Agrária e o PRONAF, ou a discussão de como ampliar a assistência técnica, via Lumar, a unidades que não estão em áreas de assentamento, entre outros pontos.

- A descentralização como forma de ampliar a participação de entidades locais, estaduais e representativas dos assentados na condução do programa de Reforma Agrária.
- A necessidade de ter definição clara sobre o papel ou os papéis a serem exercidos pelo INCRA.

Com os estados e as municipalidades também foram identificados alguns pontos prioritários para o debate:

- clareza quanto ao financiamento das ações do setor público;
- discussão de parcerias (em que e como), verificando-se ampla disposição por parte dos prefeitos e dos governos estaduais para atuarem em tarefas de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos, especialmente em oferta ou manutenção de infraestrutura econômica, infraestrutura social, apoio a vistorias, entre outras.

Como se percebe, o *foco do debate* tende a ser as ações que precisam ser realizadas, uma vez que os beneficiários escolhidos se estabelecem nos assentamentos. O INCRA recebe em seu orçamento, atualmente, os recursos destinados a implementar as ações (iniciativas, levantamentos, projetos, etc.) que se destinam a viabilizar os assentamentos. Os Planos Operativos Anuais (POAs) indicam onde e em que devem ser gastos esses recursos federais. Mas como os recursos são crescentemente escassos em face da rapidez com que novos assentamentos surgem, torna-se cada vez mais importante realizar parcerias com órgãos públicos de outras instâncias de governo (estadual e municipal), com ONGs e com outros parceiros.

Em alguns estados, as Superintendências do INCRA já realizam um bom trabalho de articulação com vistas a escolher as ações prioritárias

bem como a negociar apoio de outros parceiros, de forma a viabilizar o máximo de projetos e iniciativas nos assentamentos. É o caso da Superintendência do Rio Grande do Sul, visitada pela equipe de consultores, em 1997, onde a descentralização é vista e praticada como forma de divisão de responsabilidades e ampliação das decisões e da participação da sociedade estadual na Reforma Agrária. Na descentralização, os problemas e as políticas devem ser compartilhados igualmente, não se justificando a negativa dos governos estaduais e municipais em participar da Reforma Agrária e em particular das ações de apoio ao desenvolvimento e à consolidação dos assentamentos.

Por outro lado, a Reforma Agrária, se entendida como parte de uma política pública mais ampla de modificação da estrutura fundiária e de promoção do desenvolvimento ou consolidação da produção familiar, reforça a necessidade de articulação das diversas esferas de governo – federal, estadual e municipal – e destas com a sociedade civil. Isso dada a dimensão da tarefa a realizar. As políticas descentralizadas teriam, assim, um objetivo mais amplo que o de apoiar os agricultores familiares atuantes nos assentamentos, estendendo seu apoio ao conjunto desses produtores (dentro ou fora de assentamentos).

O gráfico adiante apresentado tenta sintetizar o foco do debate sobre a descentralização dessa importante política pública.

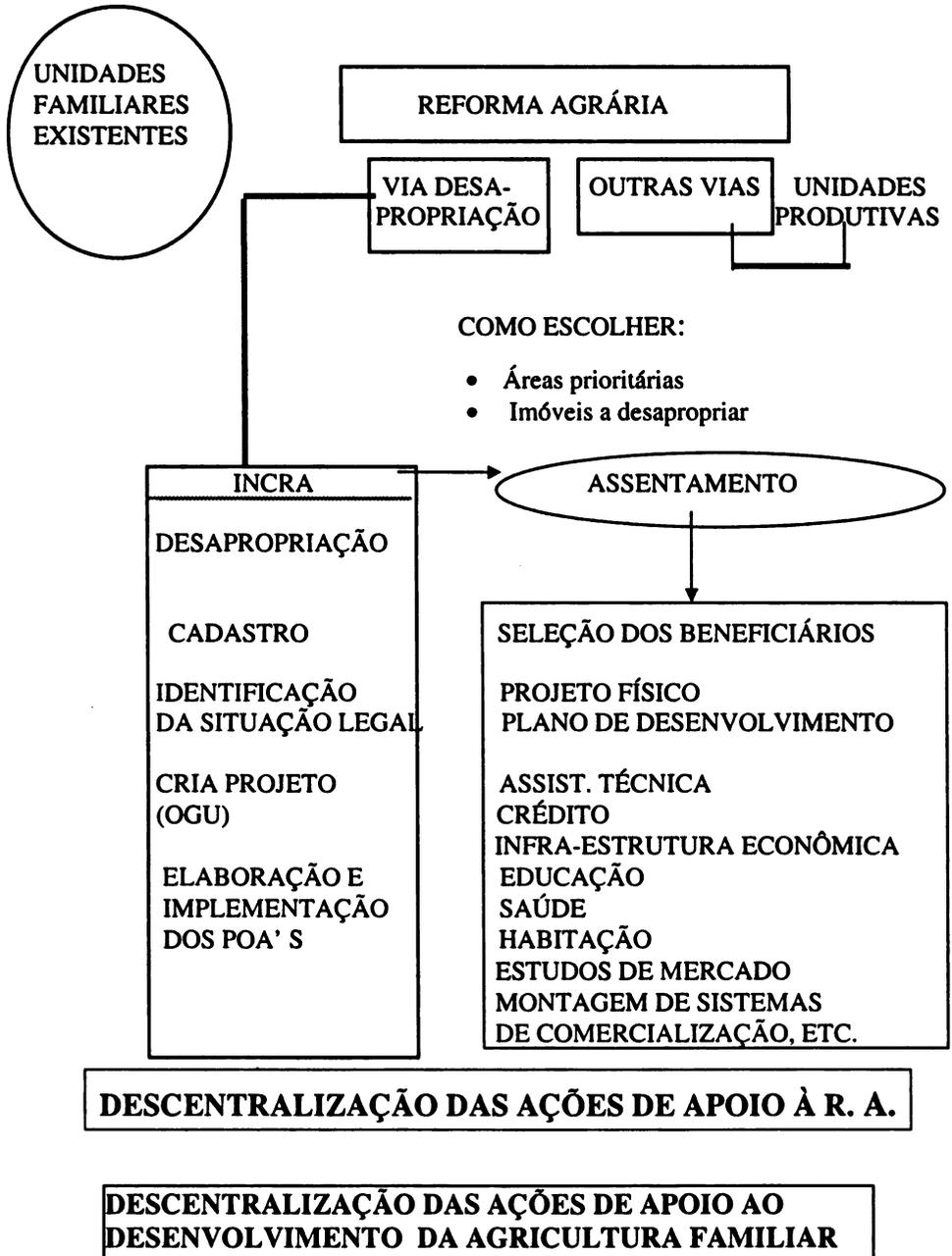
A descentralização é, nesse contexto, um processo necessário, se for considerado que:

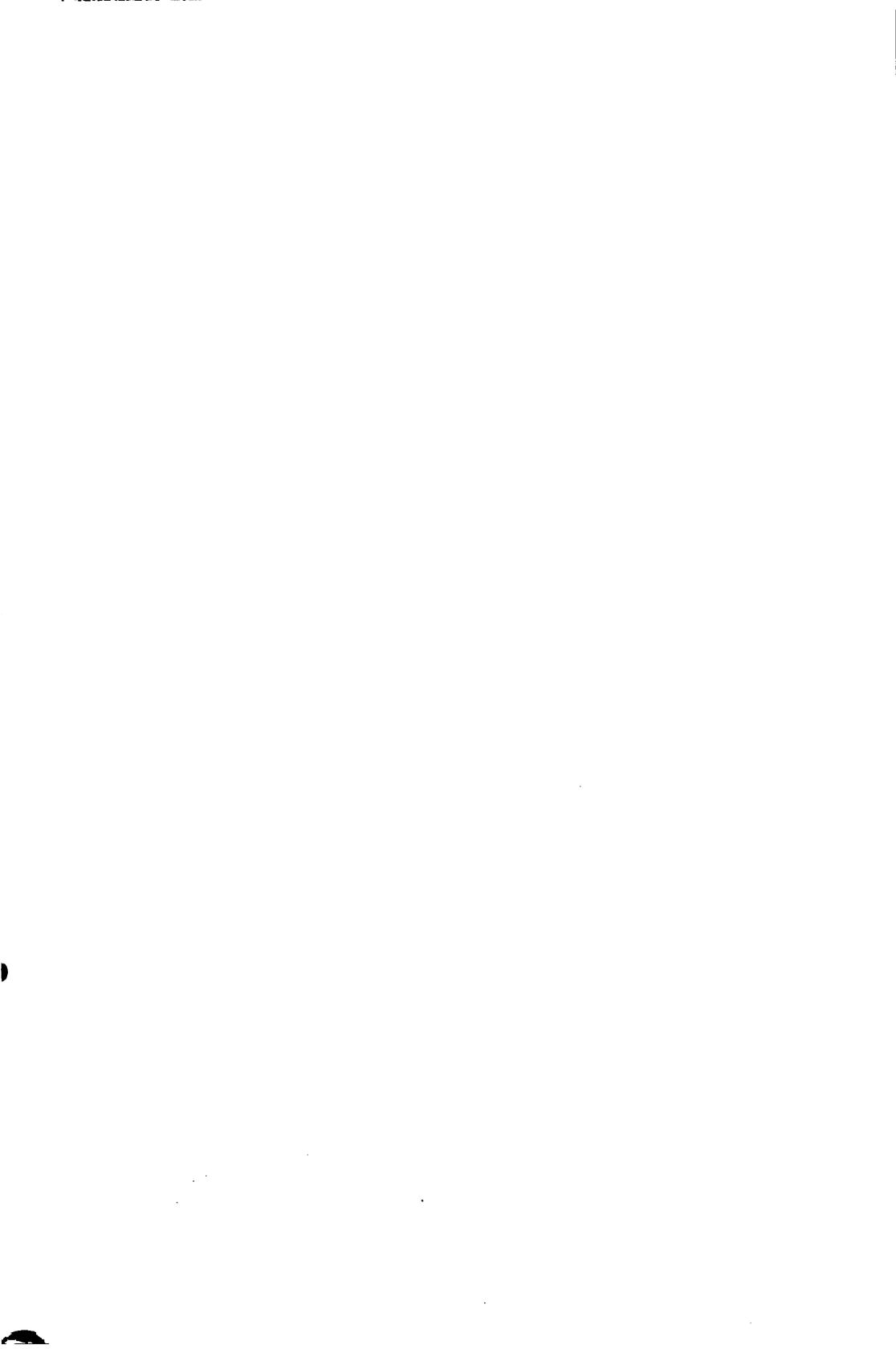
- Os assentamentos da Reforma Agrária são uma das bases do desenvolvimento local, devendo, portanto, mobilizar e organizar os atores locais, o que demanda uma forma descentralizada de trabalho.
- O INCRA (governo federal) não conseguirá gerenciar, sozinho, a amplitude das demandas da sociedade por desapropriação, assentamento e desenvolvimento da Reforma Agrária, tendo que, necessariamente, construir parcerias com as instâncias estaduais e municipais e com organizações não-governamentais.
- Há necessidade de passar mais poder de decisão quanto à Reforma Agrária para quem está perto dos problemas e da realidade.

**de local e mais próximo dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais sem terra.**

**A descentralização é um processo que já está ocorrendo na prática dos movimentos sociais e em diferentes iniciativas institucionais nos governos estaduais e municipais.**

## FOCO DO DEBATE

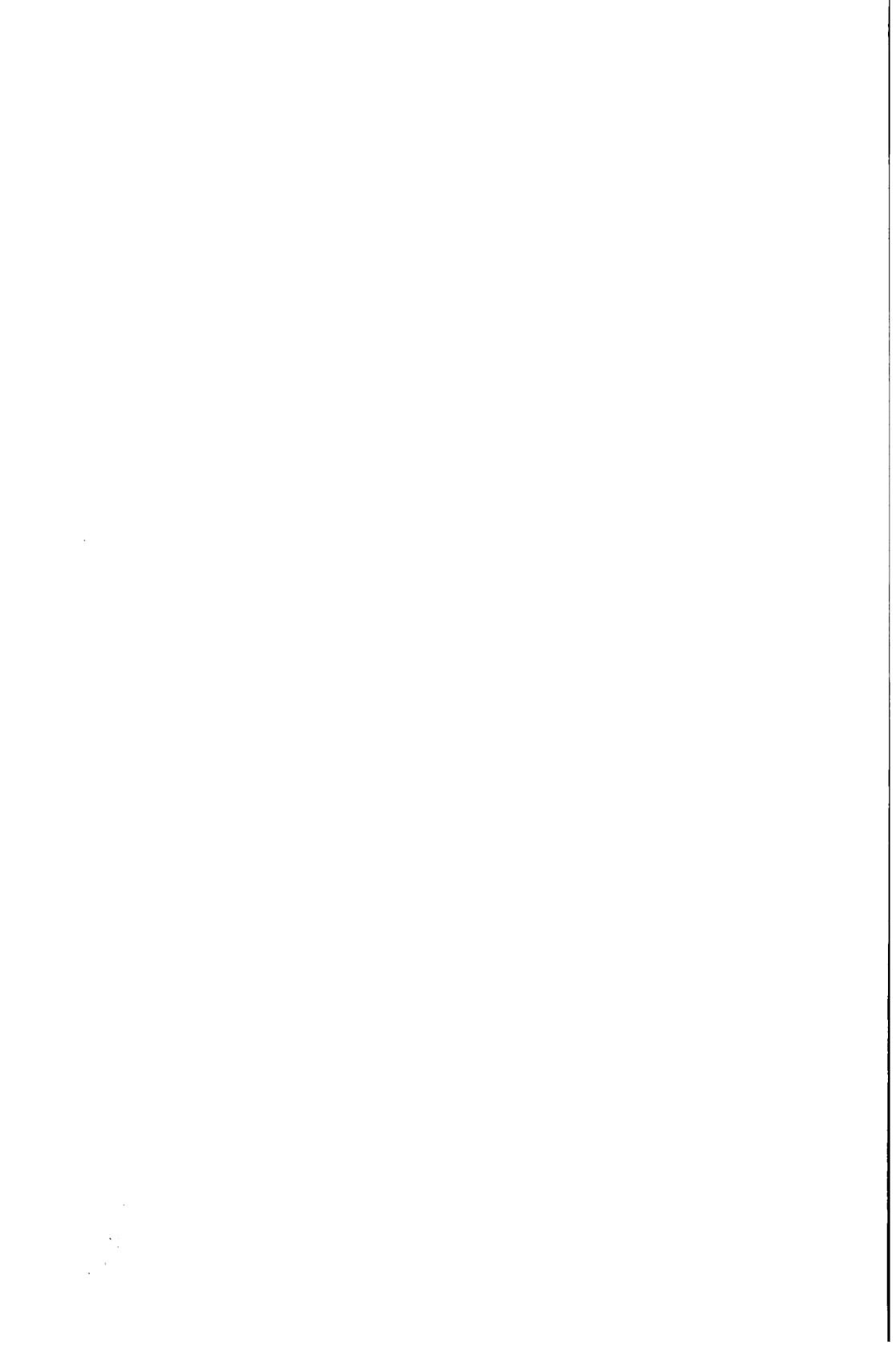




## PARTE II

### DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL:

#### ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA EM SUA INSERÇÃO NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL



Nesta Parte do relatório expõem-se os resultados do trabalho de campo realizado em assentamentos existentes em diversas regiões do país, onde se buscou verificar casos de êxito ou de insucesso de projetos de assentamento e se tentou relacionar essas situações à existência de maior ou menor grau de integração dos assentamentos à dinâmica da vida do município onde se inseriam.

Ao contratar o estudo, o INCRA solicitou colocar o foco da observação na relação assentamento x município (e em particular com o poder municipal). Pretendia, como se disse antes, obter subsídios para analisar se essa integração poderia abrir possibilidades para melhorar o nível de sucesso dos assentamentos. Por outro lado, pediu que se verificasse até que ponto a atividade de planejamento funcionou como instrumento de integração do assentamento à dinâmica da vida local no município (ou municípios) onde se situa.

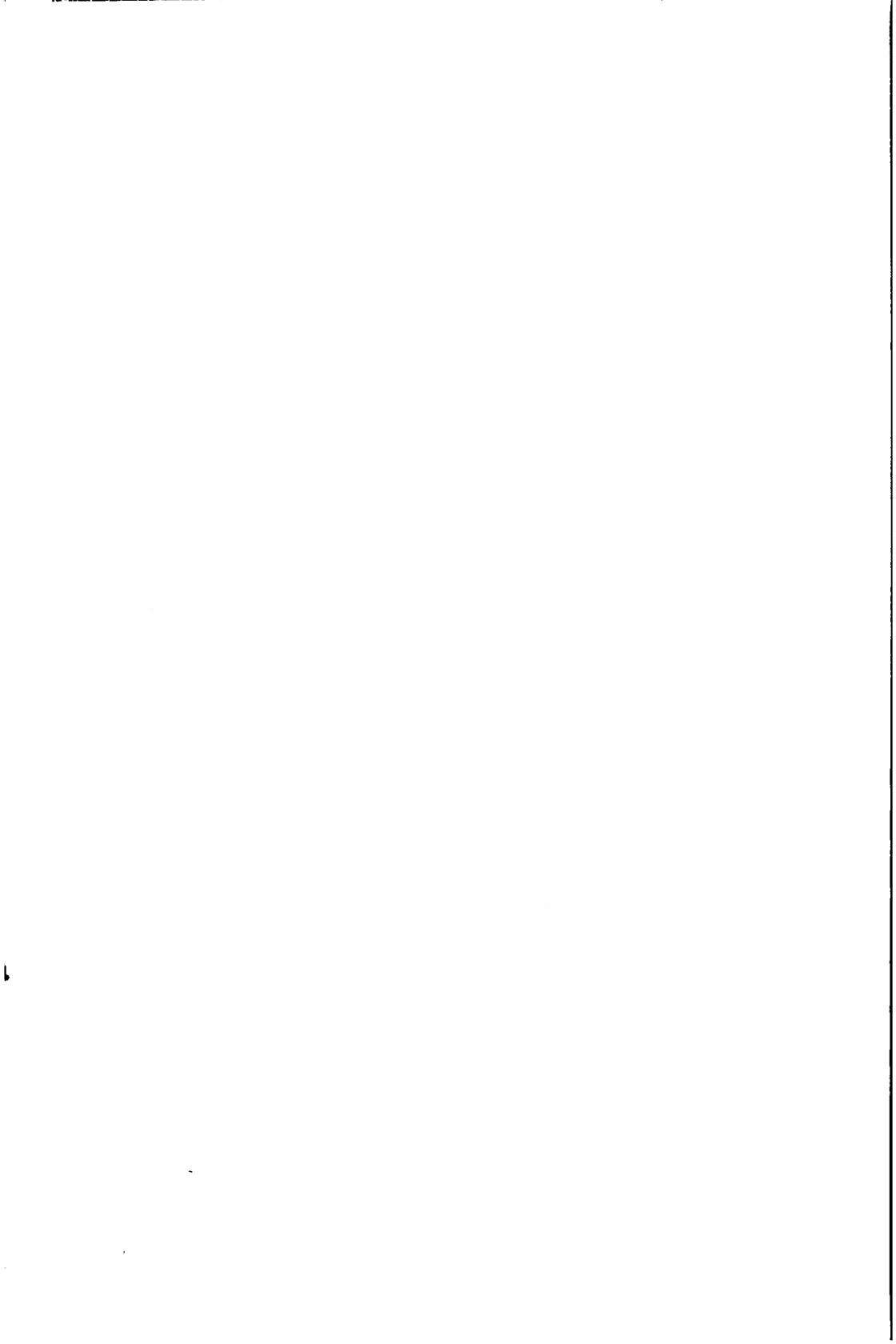
Os resultados a seguir relatados advêm da análise de um conjunto de entrevistas feitas em cerca de dez municípios das diversas macrorregiões do país. Foram visitados treze assentamentos em dez municípios, sendo cinco no Nordeste (três municípios), dois no Sul (dois municípios), dois no Norte (dois municípios), três no Sudeste (dois municípios) e um no Centro-Oeste.<sup>1</sup>

A indicação dos assentamentos foi feita por estudiosos da questão agrária, dirigentes e técnicos governamentais ligados a programas de Reforma Agrária e por representantes de movimentos sociais e sindicatos rurais, como se ressaltou na Introdução deste relatório.

De um grande rol de indicações foram selecionados os dez casos examinados, cuidando-se para que houvesse exemplos em todas as regiões do país, para se observar realidades diferenciadas.

---

<sup>1</sup>Foram os seguintes os assentamentos e municípios visitados: 1. Santana do Acaraú, no Ceará – Assentamento Ipeirinhas/Ouricuri e Assentamento Bonfim-Conceição; 2. Monsenhor Tabosa, no Ceará – Assentamentos Santana e Bargado; 3. Itapecuru-Mirim, no Maranhão – Assentamento Entroncamento; 4. São João do Araguaia, no Pará – Assentamento Araras; 5. Nova Esperança do Piriá, no Pará – Assentamento Arapuã-Simeira; 6. Cristalina, em Goiás – Assentamento Três Barras; 7. Promissão, em São Paulo – Assentamento P. A Fazenda Reunidas; 8. Guaraçaf, em São Paulo – Assentamentos São José II e Aroeira; 9. Charqueadas, no Rio Grande do Sul – Assentamento 30 de Maio; 10. Nova Santa Rita, no Rio Grande do Sul – Assentamento Capela.



## CAPÍTULO 1

### ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS À VIDA MUNICIPAL

Os resultados do levantamento realizado serão aqui apresentados caso a caso para dar ao leitor deste relatório uma visão detalhada do que foi identificado. Maiores detalhes constam dos relatórios de campo dos consultores que fizeram o levantamento e as entrevistas nos municípios e no assentamentos.

#### **O caso de Charqueadas/RS**

##### *O município e o assentamento*

Em Charqueadas/RS, o assentamento visitado foi o 13 de Maio. O município foi criado em setembro de 1980, desmembrado do município de São Jerônimo, que cedeu 20.443 habitantes. Em 1996, tinha 27.231 habitantes, dos quais apenas 875 viviam na zona rural. O assentamento tem 46 famílias. Além dos assentados, existem aproximadamente sessenta pequenos produtores rurais no município. Também existe uma área nova, recentemente anexada, que concentra grandes produtores de arroz, com cerca de 3 mil hectares em média.

Charqueadas não tinha tradição agrícola. O 30 de Maio é o único assentamento existente, localizando-se na área que anteriormente era usada pela Colônia Penal do Serviço Penitenciário do estado. O assentamento foi bem aceito pela população, uma vez que significava melhor aproveitamento para as terras ocupadas com a colônia penal.

O assentamento (P. A. 30 de Maio) foi criado pelo governo do estado. Possui 850 ha e 46 famílias assentadas, como se disse anteriormente. É considerado exitoso e um modelo de organização pelos estudiosos e técnicos que trabalham com Reforma Agrária no Rio Grande do Sul, já tendo sido visitado por importantes lideranças políticas nacionais, além de professores de universidades, intelectuais, jornalistas, estudiosos da questão agrária do Brasil e do exterior, entre outros. É bem cuidado, possui uma Cooperativa bastante forte e é visível que existe uma grande organização entre os assentados.

Antes de chegar a Charqueadas, os assentados do P. A. 30 de Maio passaram três anos acampados em barracos (de lona preta), sem água e luz, organizados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Nessa fase, desenvolveram o aprendizado da organização do trabalho e da solidariedade. As primeiras providências ao chegar à área que é hoje o assentamento foram a organização de uma serraria e o aproveitamento da madeira dos eucaliptos para a construção das casas de moradia na agrovila. Além disso, planejaram imediatamente os investimentos e o funcionamento do assentamento.

Uma iniciativa interessante foi a montagem de uma cozinha coletiva, que começou a ser pensada ainda no acampamento, porque, além de econômica, é uma forma de assumir o trabalho doméstico como uma atividade que merece remuneração, diminuindo a dupla jornada das mulheres. Atualmente, prepara-se entre 25 e 30 kg de comida por dia, garantindo o almoço de quarenta pessoas a um custo muito baixo, por refeição. Esse trabalho consome nove horas por dia e é realizado com material quase totalmente produzido, internamente, pelos próprios assentados.

Outro indicador de êxito desse assentamento é o desempenho da Cooperativa, que atualmente organiza um supermercado na parte urbana do município, que também comercializará a produção do assentamento.

O planejamento do assentamento foi realizado tendo em vista a obtenção de rendimento mensal e a proximidade com o mercado consumidor da área metropolitana de Porto Alegre. Por essa razão, foram construídas 27 estufas, cujas plantas são adubadas com terra de um minhocário, onde as minhocas são tratadas com alface e restos de maçã. A alface também é produzida internamente.

Os trabalhos estão organizados conforme um planejamento global, que inclui prazos curto, médio e longo, definidos e executados pelos integrantes da Cooperativa. Esta está dividida em seis setores. As tarefas são remuneradas com um valor fixo por hora trabalhada. O principal problema é conseguir diferenciar o pagamento do trabalho sem cair na especialização e sem permitir remuneração inferior para determinadas tarefas, correndo o risco de ninguém querer realizá-las.

Além disso, existe também o problema da produtividade, de difícil solução. Não existem fórmulas fixas para resolver um problema do tipo mais comum: no mesmo período uma pessoa capina duas carreiras, enquanto a outra faz apenas uma. Por enquanto, as mulheres são a maioria da mão-de-obra para os trabalhos eventuais, como a capina, e os homens fazem as tarefas fixas, que supostamente exigem prática, como dirigir caminhões.

Uma das grandes preocupações do assentamento é a manutenção dos jovens na zona rural. Assim, todos os maiores de 16 anos já são sócios da Cooperativa e recebem pelo trabalho que realizam, mesmo quando as tarefas são executadas na companhia dos pais.

### *A reduzida integração município x assentamento*

Não existe grande integração entre o município e o assentamento 30 de Maio, apesar de o atual prefeito de Charqueadas pertencer ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ter um assentado em sua equipe exercendo o cargo de Secretário de Agricultura. Ao assumir esse cargo, em discordância com a posição dos dirigentes locais do MST e da Cooperativa, teve problemas, tendo sido destituído do cargo de Diretor da Cooperativa, do quadro de sócios e da organização coletiva, ficando com outro lote (de exploração individual).

O MST atua no assentamento desde a fase de seleção dos beneficiários, quando estes ainda estavam nos acampamentos. Nessa fase anterior, selecionou pessoas que demonstravam habilidades especiais para conduzir a produção e impulsionar a organização coletiva.

Os assentados receberam apoio principalmente do governo federal (via PROCERA), mas não tiveram acesso a outros tipos de crédito, como moradia ou infra-estrutura. O governo do estado concedeu a

terra por dez anos, além de propiciar assistência técnica da EMBRATER.

A seleção dos beneficiários foi feita em regime informal de parceria entre o INCRA e o MST, a partir dos acampamentos que o movimento coordenava em todo o estado. Essa prática já está consagrada no Rio Grande do Sul, seja em assentamentos do INCRA seja em assentamentos do governo do estado, como é o caso do 30 de Maio.

As entrevistas indicaram que o relacionamento institucional dos assentados com o INCRA regional é mais fácil e produtivo do que com o governo do estado, mesmo em se tratando de assentamento criado por esse nível de governo. Esse é o caso do 30 de Maio e de outros, segundo diversos entrevistados.

Foi constatado que o êxito do assentamento tem mais a ver com sua organização interna (dirigida pelo MST) e com o apoio recebido de outras esferas de governo do que com o relacionamento e o apoio da prefeitura municipal.

Internamente, adota-se a prática dos assentados fiscalizarem e monitorarem, eles mesmos, as obras e os serviços dentro do assentamento, a qualidade da assistência técnica, o controle do uso das máquinas compradas com crédito coletivo, a preservação do meio ambiente, o cumprimento dos prazos, o controle da aplicação de recursos de projetos, etc.<sup>1</sup>

Assim, por meio de mecanismos como o estabelecimento de parcerias e a troca de experiências assumem certas atribuições que em princípio são de responsabilidade do governo, sem acréscimos de custos para o estado e com ganhos de produtividade. Nesse caso, atividades que teriam um custo determinado terminam não apresentando nenhum custo, porque são assumidas pelo próprio público da Reforma Agrária.

Os técnicos do INCRA/RS confirmaram que em alguns assentamentos (inclusive nesse) a população assume atividades tais como a seleção dos beneficiários, a seleção dos técnicos do Projeto Lumiar, a fiscalização da assistência técnica, o acompanhamento de convênios com empreiteiras, o cumprimento de prazos, bem como o monitora-

---

<sup>1</sup> Exclui-se o controle da aplicação dos recursos dos projetos de crédito, feito pelo técnico que elabora o projeto.

mento de compras, obras e preços de materiais e de prestação de serviços.

Essa situação beneficia o governo federal (especialmente pela redução de gastos), mas também apresenta certas vantagens para os assentados. Estes, ao desempenharem informalmente determinadas atribuições sem ônus para o governo federal ou estadual, assumem a gerência e a gestão dos seus negócios e empreendimentos, aprendendo a se libertar da tutela do INCRA. Familiarizam-se com as rotinas da burocracia, desmistificando o mundo dos negócios privados, absorvendo experiências e descobrindo caminhos próprios.

Vale ressaltar que se trata de relações mais informais que institucionalizadas, baseadas no relacionamento pessoal e na confiança mútua entre as lideranças dos trabalhadores e das instituições, configurando uma espécie de acordo informal dos assentados e suas lideranças com os órgãos e as instituições dos governos federal e estadual. A continuidade dessas relações depende do bom funcionamento desse acordo informal sob o qual estão estruturadas. A sua descontinuidade poderá abalar as rotinas dos assentamentos.

No caso do poder municipal, as informações obtidas tanto no assentamento como na prefeitura confirmam o pouco relacionamento estabelecido até o presente.

Segundo opinião de assessor e do Secretário da Agricultura, o município nunca teve um papel importante no êxito do assentamento, a não ser algumas benfeitorias como melhoramento de estradas, abastecimento de água e transportes.

O prefeito apontou como fator dificultador de uma maior interação o que chamou de "tendência de isolamento dos assentados do P. A. 30 de Maio", juntamente com a indiferença que demonstram pelos assuntos que dizem respeito ao desenvolvimento da agricultura no município.

Um outro fator que pode explicar o isolamento do assentamento está contido nos próprios princípios que orientam a Cooperativa. Embora concordando que a meta dos assentados é agregar valor à produção, incrementar a produtividade e intensificar as relações com o mercado, o objetivo primordial ainda é a produção para o autoconsumo.

Pelo lado da prefeitura, as relações com o assentamento são orientadas pela estratégia principal da prefeitura, que transparece nas declarações do Secretário de Agricultura:

Eu tenho um método de trabalho que acho correto que é colocar os agricultores do Movimento de Charqueadas no mesmo patamar, assentados ou não, porque estão iguais. Então, se eu vou beneficiar os assentados, enquanto política pública, eu estou deixando uma parcela que vai cair na condição de sem-terra futuramente. Um assentado tem que ser visto como um cidadão de Charqueadas e desmistificar essa questão de que o colono é o colono e os outros são os produtores. Todos são produtores, no mesmo patamar, embora respeitando sua posição socioeconômica, porque tem gente que não é nossa prioridade. A nossa filosofia é trabalhar com pequenos agricultores para que eles não virem favelados ou tenham que ir para a cidade tomar o emprego do outro.

O prefeito da cidade,<sup>2</sup> apesar de apoiar e manter boas relações com o assentamento 30 de Maio, não tem intenção de programar ações especiais direcionadas para privilegiá-lo. Ao contrário, considera seu dever, como prefeito, traçar diretrizes de ação em benefício do desenvolvimento da agricultura no município como um todo, em benefício dos pequenos produtores, assentados ou não.

Ele não qualifica as ações que a prefeitura executa no assentamento (não são muitas) como ações de apoio à Reforma Agrária, preferindo inscrevê-las como ações voltadas para o desenvolvimento social e produtivo dos pequenos produtores do setor agropecuário no município.

Considera ainda que a maioria esmagadora dos assentamentos exitosos do Rio Grande do Sul não teriam sido exitosos se não tivessem contado com a retaguarda inicial do INCRA, via PROCERA, com os financiamentos especiais para implantação de infra-estrutura, ou mesmo com os recursos do governo do estado. E vai mais longe: qualifica como perigosa a influência do poder municipal sobre qualquer assentamento, achando que pode contribuir mais para o fracasso que

---

<sup>2</sup> Jaime Silveira, médico, do PT, é também irmão do superintendente regional do INCRA no Rio Grande do Sul.

para o êxito. Afirmou, por fim, não conhecer nenhum assentamento no Rio Grande do Sul que tenha tido êxito por decorrência de uma política pública municipal.

O assentamento 30 de Maio apareceu, portanto, como um belo exemplo de como um assentamento pode ser exitoso sem praticamente receber influência do município.

## **O caso de Nova Santa Rita/RS**

### *O município e o assentamento*

Nova Santa Rita é um dos maiores municípios em área geográfica da região metropolitana de Porto Alegre, estrategicamente situado na saída para Novo Hamburgo e Caxias. Além disso, a proximidade de Porto Alegre (25 km) dá-lhe acesso fácil a um mercado de 2 milhões de consumidores. O município foi criado em 1<sup>o</sup> de setembro de 1991, desmembrado de Canoas, que cedeu 9.873 habitantes. Em 1996, tinha cerca de 13 mil habitantes, dos quais quase 10 mil na área rural, ou 77% da sua população total.

Possui uma área de 217,5 km<sup>2</sup>, sendo 17,3 km<sup>2</sup> de área urbana e 200,2 km<sup>2</sup> (92% do total) de área rural. Por situar-se próximo a Canoas e a Porto Alegre, existe grande número de chácaras de lazer no município.

A topografia é quase totalmente plana ou ligeiramente ondulada, sendo que as áreas planas acompanham os rios Sinos e Caí, formando várzeas. Existem quatro portos fluviais no rio dos Sinos e dois no rio Caí. Todo o município se encontra abaixo da cota de 80 metros, com 97 metros no ponto mais elevado.

Cerca de 60% da área do município é constituída por várzeas, onde se exploram o arroz irrigado, a criação de gado de corte e se mantêm áreas de preservação da flora e fauna. O restante da área (40%) é constituída de terras coxilhas, onde são cultivadas as olerícolas em geral, com destaque para o melão, principal cultura do município, que é também o maior produtor do estado.

O município é cortado por uma BR (que segue rumo noroeste, atingindo Lageado e prosseguindo até Santa Catarina) e possui 36 rodovias municipais, trafegáveis durante todo o ano. É servido também por uma via férrea que é tronco comum de duas linhas, a EF -116, que liga o Rio Grande do Sul ao resto do país, e a EF-290, que liga Porto Alegre a Uruguaiana, cortando o estado no sentido leste-oeste.

Além do P. A. Capela, existem mais dois assentamentos em Nova Santa Rita, que se caracteriza como um dos maiores produtores de melão do Rio Grande do Sul, ainda antes da implantação dos assentamentos (a avaliação local é que poderá vir a ser o maior produtor de melão do Brasil).

O crescimento da população urbana vem demandando investimentos sociais e de infra-estrutura, provocando uma competição acirrada pelos recursos municipais. Além disso, o prefeito pessoalmente se posiciona a favor do estabelecimento de uma infra-estrutura básica na área urbana, capaz de atrair grandes empreendimentos para o município, voltados para o setor industrial e de serviços.

A preocupação principal é a modernização, numa estratégia voltada para o desenvolvimento industrial e de serviços, de forma a aumentar a arrecadação municipal. Em segundo lugar estão o atendimento das diretrizes emanadas da União, no sentido de descentralizar os serviços de saúde e educação. Em terceiro lugar está o atendimento das necessidades da grande quantidade de pequenos produtores locais, espalhados pelos sítios e pelas chácaras existentes na área.<sup>3</sup>

Existem muitos pequenos produtores nascidos no próprio município, aos quais o prefeito chama de "nativos", para diferenciar dos assentados, em geral oriundos do norte do estado. Esses produtores nativos também produzem melão em áreas próprias ou arrendadas ao P. A. Capela e as suas dificuldades constituem uma das grandes preocupações da atual administração, que pretende dirigir as ações e os recursos municipais de fomento e apoio à agricultura para beneficiar esse segmento. Segundo afirma o prefeito:

---

<sup>3</sup> Ressalte-se que o Conselho Municipal de Educação ainda não está funcionando plenamente.

Os assentamentos aqui são oriundos de invasões de terra, maneira essa que eu sou totalmente contrário. Eu acho que no Brasil antes de falar em Reforma Agrária, nós deveríamos falar em colonização.

Estão sendo implantados projetos de piscicultura e de produção de flores, além de um núcleo do Projeto Casulo (INCRA), visando a beneficiar os produtores nativos. Também se estuda a construção de pequenos mercados às margens das rodovias que dão acesso à cidade de Caxias e à serra gaúcha, nos trechos próximos a Santa Rita, de modo a oferecer aos motoristas uma alternativa de compra rápida e fácil de produtos perecíveis, tais como melão e peixes. Dentro dessa estratégia é que se pensa incorporar as grandes extensões de terras não aproveitadas ainda existentes no município.

Conseqüentemente, o desenvolvimento dos assentamentos e/ou a implantação de novos assentamentos na área bem como o problema dos produtores sem-terra do estado ocupam uma posição secundária nas preocupações das lideranças políticas locais, porque não se inserem nas diretrizes para o desenvolvimento global do município, destoam do sentido projetado e das expectativas criadas para esse desenvolvimento, além de significarem mais pressão sobre o orçamento municipal.

Os assentamentos já existentes são apenas tolerados mas não são considerados áreas vitais de produção. Ao contrário, segundo o prefeito, dever-se-ia priorizar recursos para a população nascida no próprio município.

O Projeto de assentamento (P.A.) Capela possui 2.160 hectares, envolvendo 100 famílias e 356 pessoas. Foi criado pelo INCRA entre 1993/1994, com terras hipotecadas ao Banco do Brasil. O tamanho do módulo é de 20 hectares.

Ao longo de seu desenvolvimento, uma boa base de infra-estrutura foi sendo montada, com destaque para: 1 barragem, 10 açudes, 7.510 m de rede elétrica, 15 poços artesianos, 88 mil m de cercas, 23 galpões, 2 pocilgas, 14 estábulos, 10 estufas para hortigranjeiros, entre outras. Além disso, o assentamento conta com uma escola e uma creche. No entanto, não existe posto de saúde, e as estradas são precárias.

A produção é diversificada com pecuária, reflorestamento em eucalipto (262 ha) e produção de arroz, milho, feijão, aipim, frutas (me-

lão, melancia, morango) e hortícolas. Diversos desses produtos servem para o autoconsumo.

Depois do 30 de Maio, o P. A. Capela é considerado um dos assentamentos mais exitosos e bem organizados do Rio Grande do Sul. É bem cuidado, a população apresenta uma boa qualidade de vida, com um alto grau de organização interna entre os assentados, e o assentamento possui uma Cooperativa bastante atuante, dirigida pelo MST.

Essa avaliação foi feita pelas pessoas diretamente entrevistadas no município e no assentamento, mas foi também confirmada em contatos feitos em Porto Alegre, com técnicos que trabalham com Reforma Agrária no Rio Grande do Sul, com pessoas ligadas à vida acadêmica ou aos meios intelectuais no estado e com os técnicos do INCRA.

Apesar dessa avaliação, existem algumas grandes preocupações quanto ao futuro do P. A. Capela, algumas delas se reportando também ao P. A. 30 de Maio. A primeira diz respeito, exatamente, à falta de integração município/assentamento. A segunda refere-se à capacidade de endividamento da Cooperativa do assentamento e à solidez financeira da mesma.

Existe ainda uma terceira preocupação, relativa ao caráter extremamente rígido das formas coletivas de trabalho que predominam no assentamento, paralelamente à intolerância com o trabalho individual. Questiona-se essa rigidez, no sentido de que poderá vir a comprometer as relações entre os assentados e a prejudicar o desenvolvimento do assentamento como um todo. Essas críticas referem-se às formas de gestão e à administração do trabalho coletivo adotadas pelo MST.

A influência do MST no assentamento existe desde antes da implantação. Tal como no P. A. 30 de Maio, os assentados do P. A. Capela também viveram durante três anos em acampamentos de sem-terra, iniciando-se desde então o processo formativo do assentamento, com os debates sobre as melhores formas de organização e gestão do trabalho coletivo. O MST realiza nos acampamentos uma seleção prévia de pessoas que demonstram habilidades especiais para conduzir a organização, a produção e o trabalho coletivo das famílias.

No caso do P. A. Capela, a orientação formadora prosseguiu durante a fase de aquisição da terra, de seleção dos beneficiários (em parceria com o INCRA) e de implantação do assentamento. Uma vez

assentadas as famílias ou os solteiros na área, foi criada a Cooperativa, decidindo-se pela produção coletiva, nos moldes recomendados pelo movimento.

Existe uma dissidência da Cooperativa, da qual recentemente se desligaram 12 famílias que discordam das formas de gestão do trabalho e dos negócios. Os dissidentes queixam-se de que o Projeto Lumiar privilegia os assentados reunidos na Cooperativa, em detrimento daqueles que exploram individualmente a terra e que receberiam mais assistência da EMATER que do Lumiar.

As relações prefeitura/assentamento são mediadas pela Cooperativa, o que provoca queixas dos assentados que exploram os lotes individualmente.

### *A reduzida integração do assentamento ao município*

Quase não existe integração entre a Prefeitura de Nova Santa Rita e o Assentamento Capela. Percebe-se nas entrevistas que representantes das forças políticas locais e parte da população do município tendem a identificar os assentados com a “militância” do PT e do MST, resistindo a vê-los como produtores rurais.

As relações assentamento x prefeitura não são boas. Do lado da prefeitura há queixas pelo fato de o Projeto Lumiar atender apenas aos assentados, sem generalizar o atendimento de modo a beneficiar os demais pequenos produtores dentro do município. Por outro lado, consideram haver desinteresse dos assentados em se integrar ao projeto da prefeitura de estimular a comercialização de produtos agrícolas e hortigranjeiros em mercados à margem da rodovia.

Os assentados, por seu turno, destacam que existe maior integração do assentamento com outros municípios vizinhos, especialmente Capela, onde a prefeitura fornece transporte escolar para as crianças do assentamento que estudam na sede.

Os comerciantes de Santa Rita confirmam isso ao reclamar que os assentados compram remédios, roupas, sapatos, alimentos, material de construção, óleo diesel e produtos veterinários em Canoas e em Porto Alegre e não na sede do município. No entanto, as contas bancárias

pessoais dos assentados e da Cooperativa estão na agência municipal do Banco do Brasil ou do banco do estado, em Santa Rita.

Os assentados sentem-se socialmente bem relacionados na região, afirmando que Capela costuma receber visitantes de municípios vizinhos, em caravanas organizadas pela Igreja, por sindicatos, associações de bairro, escolas, etc.

Os principais investimentos do assentamento foram feitos com recursos provenientes do INCRA: eletrificação, os créditos do PROCERA (com os quais foram escavados poços e cacimbas), entre outros. Os créditos do INCRA para construção de moradia foram utilizados para custeio da produção, e tempos depois da implantação do projeto os assentados construíram as casas de moradia na agrovila utilizando recursos próprios.

A opinião dos assentados entrevistados é que “no assentamento Capela não existe parceria melhor do que aquela estabelecida entre o INCRA e o MST, que aliás vem melhorando ano a ano”.

Ressalte-se que essa opinião otimista em relação ao INCRA foi bastante reforçada a partir da assistência técnica permanente do Projeto Lumiar ao assentamento. Nesse sentido, o fato de a contratação desses técnicos ter sido realizada pelo INCRA em parceria com o MST foi decisivo para a boa integração entre os técnicos do Projeto e a Cooperativa do assentamento, que é também dirigida pelo MST.

Os técnicos do Projeto Lumiar residem permanentemente no assentamento, atendendo preferencialmente ao coletivo, embora atendam também aos parceiros que exploram os lotes individualmente.

Outras instituições citadas foram a EMATER (com reservas), as universidades e a COGEAGS (Cooperativa Central do MST), como estando presentes no assentamento, seja para visitar e conhecer, seja para prestar assistência técnica e apoio, seja para propor assessoria ao desenvolvimento.

Pelas informações colhidas, as relações com o governo estadual não são boas. Os assentados e suas lideranças acusaram o governador de desinteresse pela atividade agrícola como um todo e pelos assentamentos em particular. Exemplificaram com as dificuldades para obtenção de recursos do Programa Pró-Rural 2000 (estadual).

O governo do Rio Grande do Sul exige que cada município organize seu Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, ha-

bilitando-se dessa forma às ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Agricultura. Em Nova Santa Rita, esse Conselho é formado por membros da administração direta, por representantes de diversos segmentos ligados à agricultura e à pecuária e por representantes dos três assentamentos existentes no município. Os piscicultores possuem hegemonia dado o grande número existente no município.

A prefeitura considera esse Conselho o ponto alto da descentralização das ações de apoio à agricultura dentro do município, servindo, conforme declarou um assessor, “para integrar segmentos diferenciados e às vezes conflitantes num grande organismo técnico-democrático, que busca o desenvolvimento do município”.

A prefeitura construiu poços artesianos dentro do assentamento e conserva as estradas. Paga os salários das professoras (cerca de R\$ 290,00 para 20 horas semanais) e fornece transporte escolar. Esporadicamente realiza distribuição de sementes e organiza patrulhas agrícolas com tratores e máquinas, que são alugados a todos os agricultores, assentados ou não.

Apesar das dificuldades de relacionamento, a prefeitura de Nova Santa Rita vem gradativamente se tornando o foco das demandas dos assentados quanto à educação, à saúde, ao transporte escolar e ao melhoramento das estradas.

É quase consenso entre os entrevistados que as ações de apoio ao assentamento deveriam ser realizadas sob forma de parceria, envolvendo INCRA, prefeituras, governo do estado, ONGs e demais órgãos que atuam disponibilizando infra-estrutura.

Como se vê, no caso de Santa Rita, verificou-se problema de relacionamento de lado a lado, entre prefeitura e assentamento. Os dirigentes municipais chamam os assentados de “forasteiros”. Os assentados são tidos como invasores de terra e/ou usuários de uma terra que poderia estar atendendo aos produtores rurais do próprio município.

Um entrevistado admitiu que os próprios assentados não cultivam devidamente um melhor relacionamento com a prefeitura de Nova Santa Rita, assim como não fazem muito esforço no sentido de melhorar a sua imagem junto à população urbana municipal.

Por sua vez, um entrevistado que não integra a Cooperativa afirmou que todas as vezes em que precisou da ajuda da prefeitura para algum serviço em seu lote individual teve de solicitar pessoalmente,

sem o respaldo da diretoria do assentamento. Isso, de certa forma, confirma a informação de que a Cooperativa não faz muito esforço para estreitar as relações com o município. Mas isso não é confirmado na Cooperativa.

Segundo um diretor da Cooperativa, essas dificuldades, e mesmo o preconceito, tendem a diminuir à medida que aumentam os contatos dos assentados com a população local. Visando a estimular esses contatos, quando no assentamento se precisa dos serviços de eletricitas, pedreiros, etc., a Cooperativa procura contratar gente de fora do assentamento, mas do próprio município. Esta considera que sempre existe um ganho político nessas contratações.

E conclui o dirigente da Cooperativa:

Geralmente os visitantes ficam surpresos com a organização e o progresso aqui dentro, chegando com uma impressão e saindo com outra bem melhor. Acontece muitas vezes de voltarem trazendo as famílias para conhecer o assentamento.

Cabe finalmente, nesse caso, ressaltar a tendência a um melhor relacionamento do assentamento com o município vizinho (Capela), mais que com o de Santa Rita.

## **O caso de Santana do Acaraú/CE**

### *O município e os assentamentos*

O município situa-se na porção semi-árida do estado do Ceará, distando cerca de 230 km de Fortaleza. Limita-se ao norte com Morrinhos, ao sul com Sobral, a leste com Miraíma e a oeste com Senador Sá e Massapê. Tem cerca de 25,5 mil habitantes (1996), dos quais 15 mil na zona rural (60% da população total).

A agropecuária, a extração vegetal e a pesca ocupam mais da metade da população do município com idade acima de dez anos. As

principais culturas do município são a mandioca, o milho e o feijão de sequeiro, exploradas de forma rudimentar e com baixa produtividade.

Atualmente, os principais projetos do município para o setor agropecuário estão contidos numa proposta apresentada ao PRONAF, prevendo a aplicação na agropecuária, na piscicultura, na apicultura, ampliação de recursos hídricos, implantação de sistemas e estruturas de abastecimento e comercialização, capacitação de produtores (inclusive gestão), ampliação de assistência técnica, construção de infraestrutura básica na zona rural e na zona urbana e ampliação de equipamentos sociais e de lazer.

Em 1991, o município realizou sua Primeira Conferência Municipal de Saúde, conseguindo o primeiro lugar em cobertura vacinal do estado, e recebendo, por essa razão, o prêmio “Saúde da Criança”, concedido pela UBAM/UNICEF/Ministério da Saúde. Passaram a integrar o SUS após a conferência, estando bem adiantados no processo de municipalização. Entre outras ações, foi criado o Programa de Saúde da Família, que conta com seis equipes, atendendo 1.701 famílias dentro do município.

Entre 1990 e 1996, foram realizados oito Fóruns dos Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente e um Congresso de Jovens (existem 38 grupos de jovens). No município existem 105 associações comunitárias e funcionam os seguintes conselhos: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho do Fundo municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho municipal e Fundo municipal de Saúde, Conselho Municipal e Fundo Municipal de Assistência Social, Grande Conselho Comunitário do Município – *Conselhão*, Conselho municipal da Merenda Escolar, Comissão de Defesa Civil e Conselho Administrativo do Município.

Foram visitados dois assentamentos nesse município: Bonfim-Conceição e o Ipueirinhas-Ouricuri.

O Assentamento Bonfim-Conceição foi vistoriado e desapropriado pelo INCRA em 1993, baseado no baixo nível de exploração e produtividade, além da existência de conflitos entre os moradores e o proprietário. Possui 7.500 ha e abriga 225 famílias (1.330 pessoas) e ainda está em fase de implantação. É ligado ao município por estrada carroçável, tem 38 salas de aula (500 alunos) e 11 creches (cerca de 300 crianças). Não tem posto de saúde nem eletrificação (o que impede a irrigação).

Segundo dados do INCRA/SIPRA, o ex-proprietário construiu um açude de pequeno porte, uma casa de farinha e uma casa de moradia. A direção do assentamento construiu a maioria das benfeitorias hoje existentes (cercas, currais, centro de manejo, aprisco).

Dentro do assentamento existem 200 casas de alvenaria construídas com recursos do INCRA, sem água e sem fossas. Não existem telefones, postos telefônicos nem telefones públicos. Dentro da área do assentamento existe um açude público (São Vicente) que abastece toda a região.

Os assentados dedicam-se à pecuária e a atividades agrícolas mais diretamente ligadas à subsistência (produzem arroz, feijão, mandioca e milho), além do algodão. Esse ano a principal fonte de renda no assentamento Bonfim-Conceição, depois da comercialização do leite, foi a coleta e venda da palha de carnaúba.

Existem dez associações no assentamento, correspondendo às dez comunidades existentes, que possuem níveis diferenciados de organização. Cada associação tem a sua sede específica. As decisões das associações são sempre tomadas em assembleias com os sócios, e depois são votadas nas assembleias da diretoria do assentamento, sendo os votos contados por associação.

Entre as lideranças locais do município, é opinião corrente que os assentados têm melhor noção de vida comunitária, de associativismo e de esforço coletivo, num grau maior que os produtores rurais individuais do município. Entretanto, os próprios assentados consideram seu nível de organização ainda muito fraco, necessitando de melhor organização de base, com mais reuniões, mais vivência coletiva e mais solidariedade.

As principais demandas atuais são a construção de 63 casas de moradia, um açude de médio porte, dois poços profundos, uma casa de farinha, uma escola e um açude de grande porte, além da recuperação das estradas e a eletrificação.

O assentamento Ipueirinhas-Ouricuri ocupa uma área de 1.540,8 ha. Em 1989, foi criado o projeto de assentamento que hoje se encontra em fase de consolidação. Em novembro de 1997, Ipueirinhas-Ouricuri contava com 28 famílias assentadas, totalizando 188 pessoas, observando-se a predominância de pessoas numa faixa etária de até 18 anos, sendo que 50% da população local possui até 14 anos.

Dedicando-se basicamente à agricultura de sequeiro calcada nas lavouras, em geral consorciadas, de milho, feijão e algodão arbóreo, em nível de subsistência, e à criação de animais (bovinos, caprinos e ovinos), destinada sobretudo ao consumo familiar, os assentados apresentavam, por ocasião do levantamento realizado, uma renda média familiar mensal correspondente a cerca de 0,37 salários mínimos, dos quais 60,6% eram provenientes da produção agrícola, 20,7% originavam-se da produção pecuária, 11,2% decorriam de outras rendas e cerca de 7,5% equivalia à parcela oriunda do trabalho assalariado. A produção agrícola do projeto indica a predominância dos cultivos do milho (58,4% é consumido, 23,5% é estocado e 18,1% é vendido) e do feijão (66,9% da produção é consumida, 22,5% estocada, 1% perdida e 9,6% vendida). Toda a produção de banana e de abóbora é vendida, enquanto o algodão é totalmente negociado. Observa-se também a produção de jerimum, melancia, coco, caju e goiaba. No caso do criatório, a produção de leite e de ovos foi toda consumida, e no que diz respeito às aves, 9,7% do efetivo total foi comercializado.

Em anos de pluviometria normal, os rendimentos dos produtos agrícolas aproximam-se das produtividades médias obtidas no estado do Ceará, mas por ocorrência de irregularidades climáticas, que acontecem com bastante frequência na região, a produtividade é afetada de maneira bastante acentuada. A pecuária efetuada no assentamento assim como o criatório de aves se destinam fundamentalmente ao consumo familiar, bem como a produção de leite, sendo que, durante o inverno, uma pequena parcela é utilizada na fabricação de queijo. Como o manejo reprodutivo e os aspectos sanitários dos rebanhos existentes não são levados em conta, devido em parte às limitações financeiras e à falta de informações, observa-se um nível de mortalidade expressivo, e as crias obtidas apresentam um baixo potencial produtivo.

As culturas são beneficiadas por meio de processos manuais, o que implica uma perda considerável dos produtos, que é agravada pela inexistência de depósitos para armazenamento. A comercialização do excedente agrícola realiza-se via comerciantes locais, que fazem as vezes de atravessadores entre os produtores assentados e os mercados de Sobral, e esporadicamente de Santana do Acaraú.

O tipo de exploração dominante no assentamento é o misto, no qual a agricultura é cultivada de forma individual, enquanto a pecuária é exercida de forma coletiva, a exemplo também do cultivo da banana irrigada, praticado em cerca de dois hectares, na área úmida do assentamento. Segundo as lideranças do Projeto Ipueirinhas-Ouricuri, tanto a produção agrícola como a leiteira do assentamento correspondem, cada, a aproximadamente 2,5% do volume da produção de Santana do Acaraú.

As condições de vida dos assentados são bastante precárias, tanto no que diz respeito à saúde como à educação e à habitação. No caso da saúde, existe uma agente no assentamento que se encarrega de realizar pequenos curativos e distribuir algum remédio, mas, quando ocorre um caso mais sério, tem de se recorrer ao município de Sobral. O prefeito de Santana do Acaraú mantém um médico que visita todo o município e que, de 15 em 15 dias, passa no assentamento. Em relação às habitações, a maioria das casas é de taipa com chão batido, necessitando de melhorias. As poucas casas de alvenaria foram construídas com o crédito habitação, obtido por intermédio do INCRA.

Existe uma escola de primeiro grau, com três professores e 48 alunos, funcionando de forma precária devido ao baixo nível do quadro docente e à dificuldade de obtenção de material escolar e de recursos para manutenção do prédio e da merenda escolar.

Sobre a organização, registra-se a presença da Associação dos Assentados do P. A. Ipueirinhas-Ouricuri, mas atualmente suas atividades estão mais propensas ao individualismo. Este fato tem acarretado alguns pontos de estrangulamento no plano de produção local, como a baixa capacidade de gerenciamento da associação e dos assentados, de modo geral, entre os quais se observa uma certa acomodação e a descontinuidade da assistência técnico-gerencial.

Quanto à infra-estrutura, está sendo implantada (em fase de conclusão) cerca de 6 km de rede elétrica. Não existe energia no assentamento. A implementação da energia contribuirá para uma melhoria no nível agroindustrial, uma vez que possibilitará a implantação da irrigação, com a conseqüente introdução de novas tecnologias, as quais permitirão maior produtividade e uma melhoria de renda. Como infra-estrutura implantada, o assentamento conta com um açude de médio porte, financiado pelo INCRA, dois apriscos e um centro de manejo,

cuja responsabilidade coube à Associação, bem como 250 canais de irrigação, em funcionamento precário devido à ausência de energia elétrica, além da cerca do perímetro envolvendo todo o assentamento. As demandas por infra-estrutura do assentamento correspondem à construção de uma escola com duas salas de aula, a construção de 23 habitações, a conclusão das obras de eletrificação rural, a instalação com funcionamento normal de um posto de saúde, a implantação de projeto de irrigação e a construção de um armazém de porte médio.

### *As boas relações do assentamento com o poder municipal*

Existe um bom nível de integração entre os assentamentos Bonfim-Conceição e Ipueirinhas-Ouricuri e o Município de Santana do Acaraú, que pode ser atribuído a dois fatores. Em primeiro lugar, à participação do atual prefeito (que está em sua segunda gestão) na defesa dos sem-terra, apoiando ativamente a população hoje assentada, desde a fase de ocupação da fazenda onde se situa o assentamento. Em segundo lugar, às boas relações estabelecidas pela prefeitura com os assentados, particularmente o estímulo à participação dos mesmos nos conselhos existentes e nas demais instâncias abertas à participação popular.

Segundo declarações do prefeito, o principal fator responsável por tal integração teria sido a inserção dos assentados num grande conselho comunitário e de participação popular criado em sua gestão, intitulado *Conselhão*, o qual funcionaria como instância e espaço de um processo educativo para a população, como um todo, e para os assentados, em particular, estimulando a cobrança dos direitos sociais e ensinando o encaminhamento das reivindicações, além de também ajudar a administração a estabelecer relações democráticas com a sociedade:

Nós também fomos aprendendo muito com isso, ninguém tinha nada preestabelecido, a universidade não ensina isso, nós aprendemos com a convivência com o povo, com os acertos e erros. Da mesma forma eles também. Tudo isso foi uma prática democrática muito grande.

Por sua vez, na visão de um assentado de Bonfim:

Essa integração não existiria caso não houvesse também uma demanda dos assentados. Essa demanda é crescente, à medida que cresce a consciência dos direitos da população e que os assentados vão se assenhorando desses direitos. Dessa forma, aumenta o nível de cobrança ao setor público. Então isso precisa ter um nível de organização. Um requisito básico para participar é se organizar. Ninguém participa de forma desorganizada.

O *Conselhão*, antes referido, teria desempenhado, portanto, um papel decisivo na integração dos assentados com a população urbana e rural não assentada. A prefeitura teria facilitado esse processo, na medida em que colocou técnicos agrícolas para prestar assistência técnica aos assentados e não assentados.

Existe uma vereadora, não assentada, que faz parte do Conselho Municipal de Saúde e que recebeu a maioria dos votos dos assentados do P. A. Bonfim-Conceição na última eleição. Hoje eles se mostram descontentes e insatisfeitos com a sua atuação em defesa dos interesses do assentamento. Segundo declarou essa vereadora, os assentados têm prioridade dentro do *Conselhão* e dos Conselhos Zonais, só não sendo melhor atendidos devido à carência de recursos municipais. Os prédios comunitários e as escolas construídas pela prefeitura dentro dos assentamentos resultaram de reivindicações encaminhadas por meio do *Conselhão*.

Como se vê, em Santana do Acaraú, os assentamentos de Bonfim-Conceição e Ipueirinhas-Ouricuri não são vistos como sendo "do INCRA". A prefeitura atua bastante neles, como se vê a seguir:

- 1) No primeiro mandato do atual prefeito foram contratados dois agrônomos. Atualmente, existem seis agrônomos elaborando projetos, de modo a facilitar o acesso dos produtores assentados ao crédito bancário.
- 2) Os serviços públicos municipais relativos à saúde e à educação foram descentralizados, montando-se uma infra-estrutura nos assentamentos bancada pelo município, incluindo a construção de prédios e a instalação de equipamentos físicos. Também fo-

ram construídos alguns poços e cacimbões no Assentamento Bonfim.

- 3) A prefeitura é responsável pela conservação das estradas, tendo também construído obras de melhoramento daquelas que ligam o Assentamento Bonfim à sede. Aliás, é opinião dos assentados que as estradas não são excelentes, mas também não são ruins, se comparadas com outras, noutros assentamentos do estado. Existem três pontes bem construídas sobre os rios e riachos da região.
- 4) O município possui um programa de saúde para a família, com um total de dez médicos, nove enfermeiras, cinco dentistas, um bioquímico, um laboratório e um hospital, que realiza cirurgias de médio porte. A prefeitura fornece transporte quando os assentados necessitam de remoção para um hospital.
- 5) A prefeitura também paga os salários de um médico e uma auxiliar de enfermagem que percorrem diariamente os assentamentos, com ações preventivas e curativas, incluindo vacinação.

Como exemplo de integração foi relatada a existência de uma estrada antiga, antes do assentamento, ligando a Fazenda Bonfim-Conceição à sede do município, e que teria sido fechada pelo proprietário da fazenda. O atual prefeito teria colocado um trator de esteira para reabri-la, em benefício dos assentados.

Quando especificamente indagados sobre a sua integração com o município, os assentados sempre foram de opinião que existe muita integração com a prefeitura, mas pouca integração com o comércio, os bancos e a população urbana como um todo. As relações com o comércio e os bancos ainda são muito restritas e apenas o coletivo (dirigido pela diretoria do assentamento) tem conta bancária. Além disso, são relativamente escassos os contatos com a população urbana. Os assentados deslocam-se para a sede do município apenas quando precisam realizar negócios, dificilmente o fazendo por razões sociais ou para divertimento.

As compras (principalmente em alimentos, comida para os animais e material de construção) são realizadas em Santana do Acaraú e,

em alguns casos, em Sobral. Elas são concentradas nas épocas de liberação dos recursos e financiamentos.

Nos últimos anos, devido à falta de inverno, a contribuição do assentamento para o abastecimento municipal foi quase insignificante, servindo a produção praticamente apenas para o autoconsumo.

O leite, uma das principais fontes de renda do assentamento Bonfim-Conceição, é comercializado principalmente no município de Massapê, onde existe uma Cooperativa que vem buscar o leite na porta dos assentados.

Para facilitar a integração entre assentados/população, foi criada na atual administração a FEMUSA (Feira Municipal de Santana do Acaraú), um evento anual em que os assentados trazem artigos para vender em barrquinhas na praça. Além disso, vendem e encenam peças com bonecos e marionetes, cuja produção é bem difundida na área. Essa feira foi criada principalmente com o objetivo de diminuir o preconceito contra os assentados em geral, considerado ainda muito forte no município. Conforme um dos entrevistados:

Existe um preconceito contra o pobre, o preto, as pessoas que moram no campo. A gente nota que ainda há uma separação, contra a qual é preciso lutar. Principalmente por parte de uma elitezinha pequena, uma elite pobre mas cheia de preconceitos.

Outro grande núcleo aglutinador seriam os campeonatos de futebol incentivados pela prefeitura e realizados na sede, que inclui times formados apenas com os assentados.

Segundo declarou o prefeito, a maioria das ações propostas oficialmente pela prefeitura aos órgãos públicos estaduais e federais tem como objeto o desenvolvimento dos assentamentos existentes no município. Também as ações municipais seguiriam o mesmo critério. Por exemplo, das três emendas ao orçamento para o ano de 1998, duas referem-se aos assentamentos.

Como fatores principais responsáveis pela grande integração entre o assentamento e o município foram citados condicionantes externos e internos. Dentre os fatores externos foi bastante citada a ação do INCRA dentro dos assentamentos, particularmente a contribuição para obtenção dos recursos do PROCERA.

No mesmo sentido, como um fator contributivo para a integração, foi citado o trabalho do IICA, o qual, apesar de ainda incipiente e considerado mal aproveitado, foi avaliado como muito importante, extenso e detalhado, além de voltado para o desenvolvimento dos assentamentos.

Dentre os fatores internos, alguns entrevistados consideraram decisivo o fato de que a maioria dos assentados já morava na fazenda à época das lutas pela posse da terra. Não havia ninguém de fora da região, sendo todos originários do próprio município. Também foi dado destaque à equipe do atual prefeito, particularmente à prestação de assistência técnica direta, sendo também valorizado o comprometimento pessoal do prefeito e sua equipe com a Reforma Agrária. Finalmente, foi destacado o alto nível de organização dos assentados, que pressionam constantemente no sentido de participar e influir nas instâncias municipais de planejamento e decisão.

Segundo diversas entrevistas, os principais atores na construção das boas relações entre assentamento/município foram sem dúvida o próprio *prefeito e sua equipe*, o qual possui boas relações com o MST, apesar de este quase não atuar no município. Afora isso, também contaram muito as *iniciativas dos próprios assentados*, que sempre procuraram estabelecer parcerias com a administração municipal. Ainda existe um terceiro ator muito importante representado pelos técnicos da Terra Três, a empresa de consultoria e assessoramento técnico-político nos assentamentos. Finalmente, a contar pela opinião do prefeito e sua equipe, há ainda um outro ator muito importante na figura do INCRA, particularmente em suas recentes relações com os assessores e os consultores do IICA.

Formalmente, a relação da prefeitura com os assentados processa-se mediante duas instâncias de direção do assentamento: a diretoria e as associações. A diretoria do assentamento foi legitimamente constituída, eleita pela via direta, mas as associações locais garantem maior capilaridade nas relações com a municipalidade. A diretoria responde mais pelas questões administrativas, e as associações, pelos problemas locais.

Segundo um assentado de Bonfim, a prefeitura nunca deixou de receber um representante de associação, nem de estimular a participação dos assentados no *Conselhão* e nos conselhos específicos. O estí-

mulo inclui o fornecimento de transportes e ajuda para deslocamento. A prefeitura evita receber individualmente os assentados, procurando conferir um caráter comunitário a essas relações, exigindo, por exemplo, que as reivindicações sejam encaminhadas coletivamente, por meio de abaixo-assinados.

O outro ator importante na construção dessas relações de integração e ressaltado nas entrevistas realizadas com o prefeito e sua equipe foi o MST. Foi realizada recentemente (novembro de 1997) no município de Santana do Acaraú o Primeiro Tribunal Popular da Reforma Agrária, evento proposto pelo prefeito e organizado pela direção regional do MST. Nessa ocasião, foi decidida a criação de uma sub-regional do MST em Santana do Acaraú, aprovada e instalada durante esse tribunal. Desse tribunal teriam participado cerca de quinhentos trabalhadores.

O terceiro ator importante identificado foi a empresa intitulada Terra Três, que presta assessoria direta aos assentamentos. Além da elaboração de projetos, realiza análise de solos, organiza palestras, orienta a captação de recursos, analisa o mercado, assessora o desenvolvimento organizacional, etc. Também foi citada a existência de uma entidade filantrópica alemã, presbiteriana, que atua na região desde 1988, conhecida como "Diaconia", e que tem ajudado a prefeitura na construção de casas populares e reformas de prédios.

Já as relações com o governo estadual são muito difíceis, fato atribuído por vários entrevistados às diferenças políticas entre o governador do estado do Ceará, Tasso Jereissati, do PSDB, e o prefeito, que é filiado ao PSB. Segundo este, a prefeitura arca com as despesas de segurança, como alimentação dos presos, manutenção da cadeia, etc. O posto da coletoria estadual foi fechado, tendo a prefeitura recentemente assinado um convênio com o governo estadual para reabri-lo.

As propriedades rurais e os lotes do assentamento Bonfim não são eletrificados, o que é atribuído a essa dificuldade de relacionamento com o poder estadual. É opinião corrente que o Projeto São José (estadual), responsável pela eletrificação rural no estado do Ceará, discrimina o município, prejudicando inclusive as escolas públicas municipais, impedindo-as, assim, de funcionarem à noite.

Foi especificamente destacada a ausência de ajuda por parte das Igrejas e a inexistência de ONGs trabalhando em prol dos assenta-

mentos no município. Também foi lembrada a dificuldade de obtenção de recursos na esfera estadual, bem como de outros órgãos federais, sendo este fato considerado um dos principais condicionantes que dificultaram o desenvolvimento do assentamento.

Não foi registrada a influência do MST entre os assentados, apesar das boas relações do prefeito com esse movimento. Quanto ao sindicato, os assentados consideram-no um órgão de apoio na luta em prol da Reforma Agrária, além de promover reuniões objetivando conscientizar os assentados para a necessidade de se unificar pela base, na luta do próprio homem do campo.

## **O caso de Monsenhor Tabosa/CE**

### *O município e os assentamentos*

O município é muito pobre, como a maioria dos seus congêneres no semi-árido nordestino. Não possui indústrias e quase não tem comércio, que se concentra em apenas duas ruas (paralelas) de sua sede municipal.

A população de cerca de 15,5 mil pessoas, em 1996, ainda é predominantemente rural (55% do total), em parte pela presença de três assentamentos no espaço municipal.

O mais antigo é o Projeto Serra das Bestas, criado em 1987. O outro é o P. A. Bargado, criado em 1991, e o mais recente é o P. A. Xique-Xique (criado em 1997, com 1.789 ha e 62 famílias). Neste último, ao contrário dos outros dois, não houve conflito para a aquisição da área, tendo sido tranqüila a implantação. A maioria dos assentados provém de Tourão e Viração, dois municípios muito pobres, vizinhos a Monsenhor Tabosa. Prevalece entre os entrevistados a opinião de que o P. A. Xique-Xique apresenta um grande potencial organizativo e de desenvolvimento socioeconômico, derivado da capacidade e rapidez com que a população assentada percebeu a necessidade de se organizar, visando a enfrentar coletivamente as condições adversas da região e a carência de recursos para investimentos. Teriam ain-

da a vantagem de demonstrar uma maior receptividade à adoção de novas tecnologias e às orientações dos técnicos do Projeto Lumiar.

Os dois assentamentos visitados foram os mais antigos: o P. A. Santana e o P. A. Bargado, que distam cerca de 40 e 60 km, respectivamente, da sede do município. Os dois possuem em comum algumas características e várias diferenças, que serão salientadas ao longo da análise.

O Projeto Lumiar possui uma equipe residente permanente no P. A. Santana, que visita o P. A. Bargado e o P. A. Xique-Xique quase diariamente. Os três assentamentos do município também recebem orientação da CCA – Cooperativa Central dos assentamentos, ligada ao MST.

A principal diferença entre os três se refere ao nível de desenvolvimento interno da produção e à qualidade de vida dos assentados. O P. A. Santana (com 3.212 ha e 64 famílias) é mais exitoso, mais organizado e mais desenvolvido do ponto de vista socioeconômico do que o P. A. Bargado, sendo a diferença creditada ao melhor nível de organização e à maior capacidade de reivindicação de seus assentados. Em Santana, constituíram uma Cooperativa (a COPAGUIA, cuja diretoria atual é apoiada pelo MST) que se tem revelado importante para o desenvolvimento do assentamento.

A exploração, em ambos os assentamentos visitados, é realizada de forma mista (parte coletiva e parte individual), dentro do modelo comunitário/misto que vigora na maioria dos assentamentos implantados pelo INCRA. Em ambos nota-se o desejo dos assentados de incrementar a pecuária de corte e voltar a plantar algodão, este último uma cultura tradicional na região, antes do bicudo. No geral, pensa-se que, caso o algodão se torne novamente uma lavoura comercial rentável, em pouco tempo os assentamentos da região tornar-se-ão ricos.

O Assentamento Santana tende a ser visto como exitoso, sobretudo quando é considerada a fragilidade da economia do município e a importância relativa da produção do assentamento nesse contexto, bem como as condições de extrema pobreza em que vivem os demais pequenos produtores da região. Além disso, o assentamento apresenta potencialidades de crescimento da produção, a depender dos estímulos que vier a receber e das relações com o mundo exterior.

O êxito do assentamento, particularmente o grau de organização e a melhoria da qualidade de vida, deve portanto ser creditado principalmente à atuação da Cooperativa, conforme afirmou um entrevistado:

Não adiantaria nada ter dado recursos se eles não quisessem realmente investir onde investiram. E a gente vê que eles de fato investiram onde deveriam. O Assentamento Santana, em termos de organização, de consciência política, de consciência coletiva e de crença no trabalho, em comparação com os demais, é absolutamente destoante (...) É muito grande a experiência de organização e de conversar que eles têm. (...) Você não entra em uma reunião do Assentamento Santana, em qualquer setor, sem encontrar um debate consistente, quer dizer, as pessoas realmente discutem o que se vai fazer.

A Cooperativa foi inicialmente uma associação chamada AGUIA (Associação Geradora de União e Imenso Amor), que depois foi transformada em Cooperativa, com o nome de COPAGUIA. Embora possua uma diretoria formal, as decisões são descentralizadas num coletivo, que é a maior instância depois da assembléia. As atividades são setorializadas, existindo o setor de pecuária, de infra-estrutura, de educação, etc. A proposta é que toda a comunidade participe das decisões. A diretoria da Cooperativa também funciona como direção do assentamento. Atualmente, a COPAGUIA organiza uma rádio comunitária em Santana, nos moldes das que foram organizadas pelo MST noutros assentamentos. Afora isso, também organiza uma lanchonete e um espaço de lazer, com televisão, antena parabólica e jogos do tipo sinuca. Os assentados possuem conta bancária coletivamente, por meio da Cooperativa.

Apesar disso, parecem existir alguns problemas sérios relativos à gestão interna da Cooperativa, além de problemas com o gerenciamento da organização coletiva do trabalho (pouca disposição de alguns membros, faltas por alcoolismo, etc.)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Um entrevistado declarou que anteriormente pensava, de forma equivocada, que em princípio todos os assentamentos tinham uma tendência mais para a esquerda. Isso não ocorreria de fato, a não ser no Assentamento Santana, onde os assentados acreditam na organização coletiva e têm tendência a apoiar partidos de esquerda.

A base da produção do assentamento são as culturas de milho e feijão consorciados, destinadas prioritariamente ao autoconsumo familiar. Há dois anos iniciou-se a comercialização de parte da produção, no esquema tradicional de retirar a quantidade prevista para o autoconsumo e entregar o restante para a Cooperativa expurgar os grãos, armazená-los e comercializá-los no tempo adequado. A Universidade Federal do Ceará e a CCA (Cooperativa Central de Reforma Agrária do estado do Ceará) realizaram estudo de mercado na microrregião do sertão de Crateús (Crateús, Monsenhor Tabosa, Tamboril e Boa Viagem) visando a determinar as melhores épocas para a comercialização desses produtos.

Recentemente, foi implantada a fruticultura irrigada por microaspersão, com 3,5 hectares de banana (duas variedades) e um hectare de mamão havaiano, ambos com expectativa de boa produtividade. Segundo os técnicos do Projeto Lumiar, existe resistência à absorção de novas tecnologias, em geral, e de irrigação por microaspersão, em particular. São pessoas que sempre trabalharam com agricultura de sequeiro ou, no máximo, com irrigação tipo aguação (por meio de mangueiras), mais comum e já conhecida de experiências anteriores no próprio assentamento. Mesmo assim, segundo os técnicos, é possível detectar leves mudanças de atitude com relação à receptividade para novas tecnologias e novas culturas, particularmente aquelas voltadas exclusivamente para o mercado.<sup>5</sup>

Ao mesmo tempo, o assentamento já é um dos principais fornecedores de carne para o município, comercializada na feira na zona urbana. Recentemente, a Cooperativa adquiriu mais 800 hectares de terra, basicamente destinados à produção de alimentos para o rebanho do assentamento (bovinos, ovinos e caprinos), considerado o maior do município.

Segundo o cadastro INCRA/SIPRA, a casa que serve de sede ao assentamento, a cerca de arame farpado que protege o perímetro, as cercas internas e o açude de médio porte já existiam antes da implantação do projeto, tendo sido construídos pelo ex-proprietário. Os armazéns, a capela, a bodega comunitária, o centro de manejo, o aprisco, a mini-

---

<sup>5</sup> A Cooperativa tenta ampliar a produção consorciada de feijão, milho e melancia, que já deu certo em escala experimental. O objetivo é a colocação da melancia no mercado regional.

indústria de raspa de mandioca e a barragem foram construídos pela Cooperativa. A eletrificação e a estrada de acesso foram construídas pelo INCRA. A construção das cisternas (15.000 litros), a ampliação do posto de saúde e a construção de duas salas de aula foram realizadas pela prefeitura.

Atualmente, as principais demandas dos assentados concentram-se na aquisição de dois motores flutuantes para irrigação de 20 ha e kits de irrigação, recuperação das estradas, melhoramento das salas de aula, da creche e do armazém, construção do Centro Comunitário, implantação de saneamento básico e construção de uma caixa d'água com capacidade para 20.000 litros. Existem várias barragens e um açude com 1,5 milhão de metros cúbicos dentro do assentamento. Recentemente, a Cooperativa comprou um caminhão, destinado principalmente ao escoamento da produção.

Foram feitos dois projetos de investimento em Santana, com recursos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE). Segundo declarações dos técnicos do Projeto Lumiar, os recursos foram muito bem aplicados e aproveitados, com bons resultados, que obtiveram avaliações positivas do Banco do Nordeste.

Existe uma agrovila em cada um dos dois assentamentos visitados que, além das residências, concentra os equipamentos comunitários, tais como a escola, o posto telefônico (Santana), a casa dos técnicos do Projeto Lumiar, o posto de saúde, as bodegas e os poucos centros de lazer. Quanto à aparência física, a agrovila de Santana é a mais bem cuidada.

Nos assentamentos, de modo geral, a água para consumo humano não é tratada, não existindo nem rede de abastecimento d'água nem de esgotos. Com exceção dos prédios comunitários, as residências das duas agrovilas não possuem nem banheiro nem fossa.

Teoricamente, quando o INCRA concede os créditos para a construção das habitações, exige que sejam incluídos banheiros e sanitários dentro das residências. Na prática, em decorrência de hábitos culturais, os assentados modificam o projeto original, substituindo o sanitário por uma despensa ou então o constroem fora da casa e sem fossa.

A maioria das casas nos dois assentamentos já possui televisores coloridos com antenas parabólicas. Quase todos os assentados também

possuem motos, que servem como meio principal de locomoção, inclusive para as áreas de trabalho.

A maioria dos entrevistados ressaltou que os assentados de Santana são bastante organizados e voltados para a produção coletiva. Existe um centro comunitário de abastecimento dentro do assentamento, que compra e vende artigos diversos utilizados pelos sócios da Cooperativa. Também foi comprada uma caminhonete, utilizada para transporte de mercadorias e deslocamentos urgentes.

A mortalidade infantil é baixa em Santana, comparativamente aos municípios vizinhos. Existe ali uma horta comunitária, onde as crianças plantam hortaliças, que são consumidas internamente.

Já o assentamento Bargado, criado em 1991 com a desapropriação do imóvel onde foram instalados trabalhadores sem-terra da região, tem o apoio do MST e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monsenhor Tabosa.

Nesse assentamento, a exploração é mista. O cultivo do pasto e o trato dos animais são atividades eminentemente coletivas. Além da pecuária leiteira, predomina a produção de milho e feijão. A renda familiar é de cerca de um salário mínimo mensal. As estradas são ruins, mas a eletrificação e a infra-estrutura hídrica são avaliadas como boas.

Segundo o cadastro INCRA/SIPRA, a casa sede do assentamento, o poço profundo, a barragem de médio porte, a cerca do perímetro, as cercas internas e um dos currais foram construídos pelo ex-proprietário. A Associação construiu um aprisco, ampliou as cercas internas e os currais e construiu um cacimbão. O INCRA construiu um açude de médio e outro de pequeno porte, e o governo do estado eletrificou parte da área.

Atualmente, as principais demandas consistem no aumento da área eletrificada, na construção de um açude, duas salas de aula, um poço profundo, um armazém, um posto de saúde, uma passagem molhada e uma bodega comunitária, além do melhoramento das estradas.

Os principais estrangulamentos detectados no projeto referem-se à deficiência das condições de saúde e educação e à carência de energia elétrica e de casas suficientes na agrovila para abrigar todas as famílias. Os assentados de Bargado não possuem caminho ou qualquer outro meio para escoamento da produção. Quase todos, entretanto, possuem

motos próprias com as quais se deslocam para o trabalho ou para as cidades.

Trata-se também de grande área coletiva dividida em parcelas, com uma organização semelhante ao Assentamento Santana, e com as áreas individuais recebendo também assistência técnica do Projeto Lumiar e da CCA – Cooperativa Central dos assentamentos, órgão ligado ao MST. No P. A. Bargado não existe Cooperativa e sim apenas uma Associação.

No Assentamento Santana e entre as lideranças locais, a opinião geral é que o Bargado não é tão organizado quanto o Santana. Entre outras razões, porque os assentados ainda não conseguiram organizar uma Cooperativa, sendo representados por uma Associação, cuja diretoria está em seu segundo mandato e é considerada pouco atuante e muito acomodada. Também se avalia que existe grande heterogeneidade no Bargado, particularmente uma desigualdade de formação entre os sócios, com diferentes experiências no setor agropecuário.

O maior problema, entretanto, seria o alto nível de individualismo que existe no Bargado. Os currais são quase todos individuais, bem como o manejo dos rebanhos. A organização coletiva do trabalho também não é bem aceita.<sup>6</sup>

Outra observação freqüentemente feita nas entrevistas é a de que os assentamentos em que a terra foi conquistada depois de conflitos e dentro de um processo de luta possuem maior probabilidade de êxito, uma vez que os assentados demonstram sentir-se com mais direito à terra, ao mesmo tempo que acreditam na luta como meio para a conquista de seus objetivos, sendo mais proativos.

### *A fraca integração dos assentamentos à vida municipal*

Para os assentados tanto de Santana como de Bargado, bem como para suas lideranças políticas e sindicais, quase não existe integração entre a prefeitura e os dois assentamentos. Ao contrário, existe indiferença e distanciamento por parte do prefeito atual e sua equipe. Tam-

---

<sup>6</sup> Os assentados do Bargado não se consideram proprietários dos lotes, acreditam que os mesmos pertencem ao INCRA.

bém não há registros de administrações anteriores que tenham procurado melhorar a qualidade do atendimento educacional e de saúde. Foi ressalvado, entretanto, que o prefeito atual vem demonstrando certa tendência de aproximação com os assentamentos.

Exemplo da fragilidade dessas relações é a má qualidade dos 50 ou 60 quilômetros de estradas que ligam o P. A. Santana e o P. A. Bargado à área urbana de Monsenhor Tabosa, bem como o desinteresse da prefeitura em melhorá-las. São estreitas e perigosas, ficando intransitáveis na época das chuvas. Devido à precariedade das estradas e à grande distância entre a sede e os assentamentos, a produção é majoritariamente levada para outras cidades mais próximas. Pela mesma razão, a população dos dois assentamentos prefere se abastecer (remédios, roupas, alimentos, implementos agrícolas, etc.) em Boa Viagem, município próximo. Por sua vez, a produção do Assentamento Santana destina-se basicamente aos mercados regionais dos municípios da Serra do Ibiapaba, principalmente ao município de Crateús.

O prefeito de Monsenhor Tabosa, apesar de admitir a precariedade das estradas (alegando falta de recursos para melhorá-las) e de reconhecer que as relações entre as administrações anteriores e os assentamentos não eram boas, é de opinião que atualmente, em sua gestão, elas tendem a melhorar. Como prova, cita as ações da prefeitura, melhorando as instalações das escolas de 1<sup>o</sup> grau e pagando o salário das professoras em todos os assentamentos, bem como implantando em Santana um posto de saúde, uma escola e o posto telefônico.<sup>7</sup>

A prefeitura, além de responsável pela manutenção de estradas que ligam os dois assentamentos à sede, mantém os postos de saúde e paga os salários das professoras nos dois assentamentos, bem como dos auxiliares de saúde que atendem os assentados nos postos.

Existe também um projeto de construção de duas passagens molhadas nas estradas ligando os assentamentos à sede, um açude na área do município (recursos estaduais) e um sistema de abastecimento d'água para benefício do Assentamento Santana, utilizando-se recursos federais. Também existe um projeto de construção de uma escola e

---

<sup>7</sup> Segundo um entrevistado, normalmente a prefeitura não repassa o dinheiro do posto telefônico para a TELECEARÁ, resultando no corte das linhas.

um posto de saúde no Assentamento Bargado. Essas obras deverão ser executadas com recursos estaduais.

Apesar dessas ações, a integração assentamento/município foi considerada muito frágil, mas todos os entrevistados admitem que na atual gestão existe uma tendência para melhorar.

Quando era abordada a intensificação da integração, a hipótese ficava sempre condicionada à mudança de postura do atual prefeito, no sentido de que dependerá de novas ações concretas, inexistentes no momento, e com relação às quais apenas existe uma intenção futura por parte da prefeitura.

O Conselho municipal de Desenvolvimento Social funciona precariamente (comenta-se que o prefeito tentou nomear todos os secretários como membros efetivos). Poucos assentados participam desses Conselhos Municipais de Saúde e Educação. O desinteresse parece estar relacionado com o fato de esses conselhos abrirem pouco espaço para discutir melhoramentos na saúde e na educação dentro dos assentamentos. Segundo declarou um dos assentados, é comum ouvirem afirmações do tipo: “Os assentamentos já são beneficiados com recursos do INCRA, não necessitando dos poucos recursos do orçamento municipal”.

Por outro lado, algumas lideranças dos trabalhadores avaliam que o Assentamento Santana foi deliberadamente perseguido nas administrações anteriores (não na atual), porque sua população sempre votava majoritariamente no PT. Um entrevistado lembrou que *a postura do INCRA estimula o isolamento dos assentamentos*. Além de o órgão não possuir uma política de parcerias visando ao desenvolvimento dos assentamentos, também não estimula que os assentados busquem aproximar-se das prefeituras para estabelecerem eles próprios essa parceria. O próprio entrevistado acha muito natural que o INCRA desconfie das administrações municipais em geral, temendo pelo desvio de recursos públicos. O INCRA também foi acusado de estimular o individualismo entre os assentados, em detrimento de estimular a produção coletiva.

Um dos fatores considerados primordiais para aumentar a integração do P. A. Santana com todos os municípios da região foi a compra da caminhonete D-20, que serve para transportar a produção do as-

sentamento e as compras feitas coletivamente, bem como para os deslocamentos mais urgentes.

Quanto aos atores principais na construção das relações assentamento/município, a questão não foi claramente respondida em nenhuma entrevista. Talvez porque essas relações são frágeis e escassas, não sendo muito fácil identificar de onde partem os esforços para melhorá-las; ou porque somente agora é que começa a nascer, tanto entre os assentados como por parte da prefeitura, uma consciência da necessidade de implementá-las, na ótica de que o desenvolvimento do assentamento reverterá em benefícios para o município como um todo. De qualquer modo, os assentados atribuem a melhoria nas relações com a prefeitura às suas próprias lideranças internas, ajudadas por militantes do MST e, em menor escala, do PT.

O pároco de Monsenhor Tabosa tem grande influência no Assentamento Santana. Existe uma assentada que é considerada uma líder religiosa local.

## **O caso de Itapecuru-Mirim/MA**

### *O município e o assentamento*

O município de Itapecuru-Mirim, que dista 120 km de São Luís, pela BR-135, tem suas terras atravessadas pela Ferrovia São Luís/Teresina e pela Ferrovia Carajás, sendo banhado pelo rio Itapecuru. Tem uma população de 47,6 mil pessoas, das quais mais da metade (54%) vive na zona rural.

Trata-se de município de tradição agrícola, Suas melhores chances de crescimento estão no estímulo à agropecuária, particularmente o apoio aos projetos de assentamento localizados na área, com destaque para o P. A. Entroncamento, dentre todos o mais bem organizado e com maior potencial de desenvolvimento.

Na produção agrícola local, predominam o milho, a mandioca e o feijão, todos para o autoconsumo (70 a 80%) dos produtores, com algum excedente vendido nas feiras locais. Recentemente, cresceram a

produção de abacaxi e a de banana, que começam a firmar-se como culturas comerciais. Cerca de 20% da produção municipal de feijão e 10% da produção de cana-de-açúcar, abacaxi e banana vêm do P. A. Entroncamento. No passado, o município já foi grande produtor de arroz de sequeiro, mantendo ainda alguma expressão regional nesse produto. Também diminuíram a atividade (familiar) de extração e a de comercialização de coco babaçu, cuja amêndoa teve o preço muito desvalorizado nos últimos anos.

Na sede do município, o comércio apresenta tendência de crescimento das vendas de gêneros alimentícios e de eletrodomésticos para a população rural da região. Registra-se também o surgimento de algumas unidades agroindustriais de beneficiamento de leite e de arroz, ao lado do desenvolvimento da produção de cerâmica, que parece representar a única atividade industrial em expansão no município, com o surgimento de algumas unidades no entorno urbano, existindo também projetos para implantação de quatro novas unidades de grande porte.

Apesar da pequena urbanização, nota-se uma tendência de crescimento da pobreza absoluta na periferia da cidade. A maioria dos entrevistados ressaltou o aumento do desemprego e a falta de perspectivas para a juventude.

Entre os aspectos considerados positivos no município destacam-se: a) a melhoria da educação de 1º grau, particularmente o aumento do piso salarial do professorado para um salário mínimo; b) o aumento do número de matrículas e a diminuição das taxas de evasão escolar; c) a complementação da educação municipal por meio do programa de TV da Fundação Roquete Pinto, a ser realizada em quatro distritos rurais.

Merece também destaque o aumento do número de agentes de saúde, recrutados entre os moradores de bairros populares, que fazem atendimento domiciliar na forma de rodízio. Também foi contratada uma certa quantidade de médicos pela prefeitura em convênio com o SUS, alguns deles trabalhando no Posto de Saúde do P. A. Entroncamento. Em compensação, piorou o quadro geral de saúde e cresceram os índices de pobreza absoluta. O município passou inclusive a receber as cestas básicas do Programa Comunidade Solidária.

Existem dois assentamentos no município: o P. A. Entroncamento e o P. A. Leite, sendo o Entroncamento considerado em melhores condições de desenvolvimento. Mais duas outras fazendas estão em fase de desapropriação pelo INCRA, a Fazenda Olho D'água e a Fazenda Catarina.

O Projeto de assentamento Entroncamento, visitado neste estudo, tem 230 famílias assentadas e localiza-se no município de Itapecuru-Mirim, a 12 km da sede municipal, pela BR-222. Dista 108 km de São Luís, pela BR-135, no sentido São Luís/Teresina. Sua área (7,6 mil ha) é limitada pela Ferrovia São Luís/Teresina e cortada internamente pela Ferrovia Carajás.

O assentamento também possui acesso fluvial por meio do rio Itapecuru, que, apesar de navegável para embarcações de pequeno e médio porte durante todo o ano, não tem importância no sistema de tráfego para escoamento da produção regional, feito exclusivamente por meio das estradas vicinais que dão acesso à BR-222 e à BR-135.

A área apresenta uma cobertura vegetal com características de Floresta Estacional Perenifólia, aberta com babaçu e manchas de cerrado. No passado, caracterizava-se pela cobertura florestal com espécies úteis do tipo sucupira, bacuri, maçaranduba, babaçu, ameju, etc. Devido à grande devastação da floresta para o desenvolvimento de agricultura convencional, hoje a região apresenta características indefinidas, com o florescimento de outras vegetações. Atualmente, a extração de babaçu tem pouca importância para a formação da renda familiar dos assentados.

O povoamento na região é bastante antigo, sendo a área explorada sob forma rudimentar e extensiva, predominando o sistema produtivo de *roças*, com a exploração dos chamados cultivos de subsistência (arroz, milho, mandioca e feijão) e, em segundo plano, as culturas perenes, como cana-de-açúcar, cítricos e banana, que serviam como complemento à renda familiar e meio de obtenção de renda monetária.

Além disso, no passado teve expressão comercial o extrativismo básico de amêndoas de coco babaçu, comercializadas no próprio município. A pecuária nunca teve expressão econômica, nem a exploração hortifrutigranjeira.

O assentamento está estagnado e malcuidado, muito longe de ser considerado um êxito, mesmo relativo, se comparado a outros projetos

visitados no presente estudo. Não obstante essa estagnação, a população não tem problemas com a alimentação (dada a produção de milho, feijão e mandioca), produzida quase totalmente dentro da área. O grau de organização também é muito frágil e não existe quase integração com o município nem com a prefeitura, como se destacará adiante.

Segundo o INCRA, o assentamento foi organizado em área objeto de desapropriação por interesse social, decorrente de conflitos existentes entre proprietários e posseiros.<sup>8</sup> Entretanto, conforme declarou um assentado, que também é um dos posseiros mais antigos da área e preside atualmente a associação de *Picos* (uma das comunidades do assentamento), as terras eram da União e estavam ocupadas há muitos anos por posseiros.

Os conflitos iniciaram-se com a expulsão dos posseiros em 1986, que resistiram, apoiados pela Igreja e por lideranças políticas do estado. Continuaram com a invasão da Superintendência do INCRA e da Câmara dos Deputados em São Luís, só terminando com a desapropriação das terras, o cadastramento e o assentamento das famílias pelo INCRA. Os beneficiados vieram a ser, majoritariamente, os antigos posseiros.

A população inicialmente assentada foi de 1.786 habitantes, distribuídos em sete comunidades ou povoados. As comunidades ou povoados funcionam atualmente como agrovilas, concentrando as moradias em lotes urbanos de 1.000 m<sup>2</sup>. Esses povoados já existiam antes da implantação do assentamento, tendo sido mantidas suas características básicas quanto à divisão da parte urbana e rural.

O projeto original do INCRA incluía a produção de banana, cítricos, cana-de-açúcar e hortaliças, culturas comerciais que deveriam colaborar para melhorar a renda familiar dos produtores, além da construção e implantação de três unidades de beneficiamento de mandioca e um alambique para transformação de cana-de-açúcar em aguardente. Também previa a produção de hortaliças de sequeiro e irrigadas (60 hectares) em sistema comunitário. Previa ainda a construção de 45 km de estradas de penetração e a recuperação de 30 km

---

<sup>8</sup> MIRAD/INCRA. Dados Gerais – Projeto de assentamento da Gleba Entroncamento (Processo INCRA DR - 12 a 15 de dezembro, nº 41340.002492186, Maranhão).

de estradas alimentadoras, o conjunto significando estradas vicinais ligando internamente as comunidades e estas à sede do município.

Além disso, também constava do projeto a perfuração de 16 poços tubulares, a construção de cinco barragens ao longo do Igarapé Fugido, a construção de seis escolas integradas com centros de lazer, a construção de um posto médico no Entroncamento e a concessão de créditos para a construção de 230 residências, com fossas e banheiros incluídos.

O projeto estabeleceu um módulo de 30 hectares por família, sendo 10 ha para exploração individual com lotes rurais e pararrurais. Dimensionava custos e quantitativos de trabalho exigidos para a exploração das diferentes culturas e destas dentro das parcelas, prevendo que a exploração individual-familiar atingiria 3 hectares/ano. Previa a adoção de formas mistas de trabalho, com a exploração comunitária consumindo um dia de trabalho de cada família.

Alguns dos resultados previstos foram realmente alcançados. O alambique, por exemplo, foi construído e funciona na comunidade chamada Picos I, distando aproximadamente 1 km da BR-135. O problema, segundo os entrevistados, é que as instalações são primitivas e rudimentares, a produção é mal-organizada e maldimensionada, existe muito desperdício, o fornecimento de matéria-prima é instável e a comercialização é esporádica, dependendo da venda aos "bodegueiros" (pequenos comerciantes informais) da cidade. Grande parte da produção é consumida no próprio assentamento.

As metas não foram totalmente cumpridas no que se refere às estradas vicinais. Segundo um entrevistado, ainda hoje determinados lotes do assentamento não possuem estradas de acesso, e o único caminho para eles é por meio de trilhas abertas no matagal. Tais lotes geralmente não são explorados.

Também não foram perfurados os poços e construídas as barragens previstas. Além disso, não foi construída nenhuma escola nem o posto de saúde. Também não se concretizaram os créditos para a construção de habitação.

A maioria absoluta das casas ainda é feita de pau-a-pique com cobertura de babaçu, telhas de amianto ou zinco. Nenhuma das casas possui banheiro ou fossa, embora quase todas estejam ligadas à rede elétrica, usufruindo a abundância da oferta de energia no estado, com

exceção da comunidade “Filipa”, onde a maioria das casas ainda não está ligada à rede. Boa parte das casas possui aparelho de TV, algumas com antenas parabólicas instaladas no chão. Poucas famílias possuem geladeira.

Não existe produção irrigada no assentamento. A irrigação não conta com a simpatia dos assentados, seja por falta de incentivos, seja por resistência à adoção de novas tecnologias, seja porque temem assumir débitos com a implantação dos sistemas de irrigação, ou ainda, como foi declarado por um entrevistado, porque temem pela diminuição da vazão do rio Itapecuru.

Conforme se depreende da entrevista com o técnico da EMATER local, ocorreram poucas mudanças na produção, predominando ainda hoje o sistema de roçados com milho, mandioca e feijão, com pouco uso de corretivos, fertilizantes, sementes e mudas selecionadas e com um nível de produtividade ainda muito baixo. As técnicas ainda são rudimentares, baseadas em práticas agrícolas com baixo nível tecnológico e uso de implementos tradicionais. Quase não houve melhora-mento da terra.

Predomina a forma de exploração mista. Uma parte dos lotes é reservada para exploração individual/familiar, geralmente com cultivos para autoconsumo, e as decisões, a gestão e a organização do processo de trabalho ficam inteiramente a critério das famílias. Outra parte dos lotes fica reservada para culturas permanentes (atualmente cana-de-açúcar, banana e abacaxi), exploradas comunitariamente.

Foi elaborada uma cartilha com as demandas mais prementes dos assentados (metodologia PNUD), e realizado o processo de sensibilização da população, visando a incrementar a auto-organização.

Como em quase todos os assentamentos estagnados, a maioria dos entrevistados queixou-se de “abandono por parte do INCRA”. Vale lembrar, entretanto, que numa visita anterior ao mesmo assentamento, realizada em maio de 1997, uma das explicações para o atraso do P. A. Entroncamento (fornecida pelos técnicos e lideranças dos trabalhadores rurais) referia-se às tentativas do INCRA, supostamente autoritárias, no sentido de impor modelos de produção e gestão mais adiantados, que se chocavam com a visão singela e rudimentar dos assentados.

Entre a visita anterior e a visita objeto deste relatório, realizada em novembro de 1997, constata-se que quase nada mudou no P. A.

Entroncamento. A produção permanece quase estagnada. As perspectivas de produzir para o mercado são remotas. A maioria da população permanece analfabeta. As condições sanitárias e o atendimento de saúde e educação permanecem precários. Continuam inexistindo transportes. As obras de engenharia são mal-executadas e malfiscalizadas.

Em ambas as visitas, ficou evidente o isolamento da comunidade chamada "Filipa", para a qual o acesso se havia tornado impossível em virtude do desabamento de uma ponte recentemente construída.

Como foi dito, o projeto ainda não tem Cooperativas de produção, e os assentados permanecem apáticos em face dos problemas de organização e gestão da produção e em face das deficiências na infraestrutura produtiva. A comercialização continua desorganizada e incipiente.

Como contraponto a essa apatia, vale ressaltar que a possibilidade de o assentamento ser incluído no Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA está sendo esperada com muita expectativa, sendo avaliada como uma oportunidade para estimular o desenvolvimento auto-sustentável e a melhoria de qualidade de vida dos assentados. Além disso, atualmente existe uma certa mobilização para elaborar um plano de desenvolvimento integrado para o P. A. Entroncamento, juntamente com a EMATER e a prefeitura e a ONG Instituto do Homem.

Não obstante, deve ser ressaltado que os problemas de gestão tendem a agravar-se à medida que a população se torna mais desorganizada. Um dos entrevistados refutou veementemente a necessidade de se criar uma Cooperativa, justificando as associações existentes como capazes de ir tocando a produção de modo a garantir a alimentação das famílias. Produzir o suficiente para garantir a alimentação e não passar fome parece continuar sendo o principal objetivo dentro do assentamento.

### *A quase inexistente integração do assentamento à vida municipal*

Quase não existe integração do assentamento à vida municipal, a não ser com relação à comercialização de produtos à beira da rodovia,

à entrega da produção do alambique e à aquisição de materiais, implementos, ferramentas e produtos domésticos aos comerciantes locais.

O povoado Entroncamento fica localizado na interseção entre a BR-222 e a BR-135, sendo passagem obrigatória para o acesso à sede do município de Itapecuru-Mirim. Apesar da intensidade do tráfego de veículos nas duas rodovias federais existentes (inclusive na BR-135, que liga Entroncamento à sede do município), não existe transporte regular ligando os dois lugares, com os deslocamentos sendo feitos a pé, em transportes próprios, utilizando animais, bicicleta ou, eventualmente, táxis urbanos. Para os demais povoados, predomina o deslocamento a pé ou de bicicleta.

Dada a facilidade do acesso, o povoado Entroncamento funciona como a sede do assentamento, centralizando a comercialização da produção e sediando uma sucursal da EMATER.

A comercialização é feita em barracas à beira das duas estradas, consistindo principalmente de milho. O feijão serve majoritariamente para o autoconsumo. A mandioca é transformada em farinha e a parte que não se destina ao autoconsumo é vendida, no próprio local de produção, a atravessadores.

Os principais interlocutores dos assentados são o INCRA e a EMATER, que continua sendo a única prestadora de assistência técnica aos assentados. A carência de recursos reflete-se basicamente na definição dos planos de produção (para a área coletiva) e nas necessidades de crédito, raramente praticando a supervisão técnica dos projetos em execução. Não constatamos a presença do Projeto Lumiar.

Segundo depoimento de um entrevistado, desde a implantação do assentamento foram feitas apenas duas liberações do PROCERA, sendo que a última data de três anos atrás. A liberação de novos créditos teria sido dificultada porque os assentados não pagaram os débitos anteriores com o Banco do Nordeste. A falta de pagamento, alegam, teria sido causada pela estiagem e pela perda da produção.

O Instituto do Homem, ONG com sede em São Luís, tem insistido com a prefeitura para a celebração de um convênio, visando a melhorar o planejamento municipal, além de aumentar a integração município/assentamento. Um dos diretores desse Instituto<sup>9</sup> foi também con-

---

<sup>9</sup> Josemar de Souza Lima, economista, natural do município de Itapecuru-Mirim.

sultor e supervisor da elaboração do projeto do INCRA para a implantação do P. A. Entroncamento.

É evidente a ausência de ações de desenvolvimento dentro do assentamento, que se encontra praticamente no mesmo estágio de há seis anos, quando foi implantado.

Vários entrevistados declararam que o atual prefeito, tal como os anteriores, não demonstra intenções de priorizar o desenvolvimento do assentamento ou melhorar a articulação com o município, sendo esse o fator principal apontado pela fraca integração município/assentamento. Alguns, no entanto, ressaltaram a competência da vice-prefeita e seu interesse em melhorar o planejamento e ampliar a participação dos segmentos populares na gestão do município, bem como seus esforços pessoais para melhorar as relações assentamento/município, mas isso ainda está longe de se tornar realidade. Por enquanto, apenas iniciativas isoladas foram tomadas. Visando a melhorar a produtividade da próxima safra, por exemplo, a prefeitura distribuiu sementes selecionadas, em meados de 1997, para plantio no P. A. Entroncamento.

Mas não é só com a prefeitura e com o município que o assentamento tem frágeis relações. A relação com o INCRA é considerada precária pelos entrevistados. A presença do INCRA faz-se por meio de visitas de um único técnico que acompanha as ações programadas. Isso é interpretado pelos assentados como omissão e desinteresse. Não obstante, todos os entrevistados assentados elogiaram os cursos e os treinamentos oferecidos pelo INCRA (e por outras instituições).

Com exceção do Instituto do Homem, não foi registrada a presença de outra ONG, Igreja ou MST no assentamento. Não existe nenhum político (sequer um vereador) com base eleitoral forte no assentamento.

A única instituição com penetração no assentamento (apenas em algumas comunidades) é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itapecuru-Turim.

Os assentados vivem muito isolados dentro do próprio assentamento, não existindo muitos contatos entre uma comunidade e outra.

Apesar de existirem associações em todos os povoamentos, com diretorias que organizam a parte comunitária da produção, constatamos um grande desinteresse entre os assentados em melhorar a orga-

nização interna e em aumentar os contatos e as articulações com o mundo exterior, particularmente com os mercados locais e regionais.

A visão refratária à associação aparece claramente na declaração textual do presidente da Associação de Picos (onde fica sediado o alambique), considerada uma das mais organizadas: “Eu não acredito em Cooperativa. Ainda não vi nenhuma que funcionasse. Cooperativa para mim é um grupinho de sabidos arrodado de bestas”.

As associações são responsáveis pela negociação de créditos bancários individuais para os sócios e seu reembolso posterior, sendo que atualmente a produção individual ocupa apenas 1 hectare por família.

Recentemente, 26 pessoas da comunidade PICOS cadastraram-se no Ministério da Fazenda, obtendo o CIC (CPF) e com ele a possibilidade de obtenção de empréstimos bancários ou financiamentos individuais.

Uma das características do assentamento é a existência de comunidades racialmente diferenciadas e sem miscigenação. Toda a população da comunidade “Filipa” é negra, pertencente a duas ou três famílias, posseiros na área antes da organização do assentamento. Nela não existe divisão de lotes, com as famílias mantendo os mesmos sistemas tradicionais de organização comunitária para a produção, existentes desde que se fixaram na área, em finais do século passado. Por outro lado, a comunidade intitulada Picos é constituída inteiramente de brancos, também pertencentes a duas ou três famílias, posseiros na região desde a organização do assentamento.

Como se vê, o Projeto de assentamento Entroncamento não se desenvolveu num sentido auto-sustentável nem a qualidade de vida dos assentados apresentou melhoras sensíveis. Também apresenta sérios problemas na organização e na gestão da produção, particularmente em relação à falta de infra-estrutura produtiva e à ausência de uma Cooperativa de produção.

No geral, comparando com outros assentamentos visitados, pode-se considerar que o nível de organização interna é baixo, não se notando também grande sensibilização/motivação dos assentados para a promoção do autodesenvolvimento. Da mesma forma, pode-se analisar como modesto o interesse da prefeitura em apoiar, estimular e participar desse processo.

Mesmo assim, o assentamento é considerado um êxito dentro do município, por várias razões. Primeiro, porque no passado a área se caracterizava como espaço de conflito entre posseiros e proprietários, resolvido a favor dos posseiros, que obtiveram a vitória da garantia da terra e, com ela, a garantia da sobrevivência familiar. Segundo, porque a própria implantação de um projeto de assentamento põe em prática o que é considerado na região a melhor organização social e produtiva para produtores sem-terra, além de representar um horizonte e uma esperança para aqueles que ainda continuam nessa condição.

Atualmente, o objetivo primordial dos assentados é elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para o assentamento como um todo, envolvendo o INCRA, a EMATER e a prefeitura.<sup>10</sup>

## O caso de São João do Araguaia/PA

### *O município e o assentamento*

Localizado na microrregião de Marabá, São João do Araguaia abrigava, em 1991, uma população de 19,8 mil habitantes, dos quais 93% se localizavam na zona rural. Nesse mesmo ano, o município cedeu 14,2 mil habitantes, na sua grande maioria das áreas rurais, para o recém-criado município de São Domingos do Araguaia. Na contagem populacional de 1996, o município registrou um contingente de 8,1 mil pessoas, com a sede municipal aportando aproximadamente 26% do total (2.087 habitantes), incluindo-se, portanto, no rol dos municípios essencialmente rurais. Em comparação com a população de 1991, a sede municipal registrou um incremento de 55,6% no número de habitantes, ao passo que a zona rural indicava, por conta da cessão de pessoas para o município de São Domingos, uma queda de 67,4%.

São João do Araguaia é um município onde os serviços de saúde são deficientes, contando com um hospital com 22 leitos, o que significa um número muito baixo de leitos por 1.000 habitantes (2,71), seis

---

<sup>10</sup>Recentemente, foi elaborada pelos assentados uma cartilha com as demandas mais prementes, na qual foi utilizada a metodologia do PNUD.

postos de saúde, dois centros de saúde e uma unidade mista, os quais, por falta de recursos governamentais, funcionam em condições precárias. Existem apenas um médico e um enfermeiro para atender todo o município, além de três agentes de saúde.

Na esfera educacional, anotaram-se 53 estabelecimentos de ensino (dos quais apenas um de 2º grau, com 35 alunos), sendo 27 unidades escolares controladas pelo governo estadual (dentre elas a de 2º grau) e 26 mantidas pelo município.

Em termos econômicos, é um município onde a pecuária é a principal atividade econômica, seguida de perto pela agricultura. Dentre o efetivo pecuário, destacam-se o de bovinos e, em menor escala, o de suínos, com os outros rebanhos apresentando números inexpressivos. No que tange à agricultura, sobressai-se a produção de banana, seguida, em ordem decrescente, da de mandioca, arroz e abacaxi, anotando-se ainda, embora de forma inexpressiva, os cultivos do milho, da melancia, do coco e do feijão e, em escala diminuta, da laranja.

O assentamento de Araras, resultante de desapropriação feita em 1987, tem 6,8 mil ha divididos entre 132 famílias (780 habitantes), o que significa lotes de cerca de 50 hectares para cada família.

O assentamento destaca-se pelo nível de organização da comunidade, que se utiliza desse meio para garantir suas conquistas. Quase não existem assentados irregulares, pois foi decidido em assembléia geral que não era permitida a venda de lotes, a não ser em caso de morte, em que a própria comunidade decidiria o que fazer. Merece ser destacado que a noção de propriedade privada existe no assentamento como discurso, mas, no cotidiano, o sentido é baseado no coletivo e na socialização dos benefícios.

No que diz respeito à origem das famílias assentadas, a maior parte é proveniente do Nordeste brasileiro, na sua grande maioria do Maranhão, seguido do Piauí e do Ceará, em menor escala da Bahia, da Paraíba e de Pernambuco. Observa-se uma identidade cultural bastante arraigada em suas origens, tanto nas formas de trabalho na agricultura familiar como nos usos e costumes, na alimentação e até na produção agrícola, voltada para culturas de subsistência, como o arroz, o feijão, a mandioca e o milho, bastante comuns na região nordestina.

Quanto à educação, apesar do esforço para capacitar os professores locais por meio do Projeto Gavião, o ensino é deficitário, e as es-

colas funcionam em regime multisseriado e com professores leigos. Observa-se no assentamento um círculo vicioso comum a quase todas as comunidades carentes brasileiras, principalmente às localizadas nas áreas rurais, onde o número de escolas é pequeno, faltam recursos para obtenção de material escolar, os professores são malpagos e falta merenda escolar. O reflexo disso em Araras é o grande número de pessoas em idade escolar fora da escola (49,6%) e um elevado índice de analfabetos (50,6% da população do assentamento).

Em relação à saúde, existe apenas um arremedo de posto médico que funciona precariamente. Os pacientes com algum problema maior são levados para Marabá ou para municípios vizinhos, pois em São João do Araguaia a situação também é caótica. Os casos mais graves são encaminhados para Teresina, capital do Piauí. As endemias que mais afetam o local são a malária, a diarreia, a verminose e a escabiose, tratadas pela SUCAM, que visita a área periodicamente. Esporadicamente, um médico mantido pela prefeitura visita o assentamento.

Em termos econômicos, a área de cultivo é explorada com culturas permanentes e temporárias, destacando-se a mandioca (utilizada para consumo familiar), o arroz (36,4% da produção é vendida, 19,5% é armazenada, 2,8% é para consumo animal e perdida, e o restante, 41,3%, é para consumo familiar), o milho (12,7% da produção é vendida, 24% destina-se ao consumo animal e a perdas, 4,2% é armazenada e o restante, 59,1%, é consumido), o feijão (a maior parte da produção é para consumo), a castanha-do-brasil (90,8% da produção é vendida e o restante é utilizado no consumo familiar) e o cupuaçu (84,4% da produção é comercializada e os 15,6% restantes destinam-se ao consumo familiar). Quanto ao criatório, 28,4% das aves e 45,8% dos suínos foram comercializados.

Em Araras, são utilizadas diversas formas de produção, como o sistema de roça para o cultivo de lavouras de ciclo curto, culturas anuais ou temporárias, a exploração de produtos nativos, o uso de quintais para cultivos de hortifrutigranjeiros e de produtos perenes, em áreas de capoeiras ou pousio. Por sua vez, as condições de produção são até certo ponto precárias. O poder público, além da falta de recursos, geralmente não colabora nos processos de assistência técnica e de melhoramento da produção com tecnologias apropriadas, o que torna os agricultores

dependentes das condições climáticas para determinar se vão ou não ter safras.

Dentre os produtos agrícolas cultivados em Araras, o arroz, a mandioca, o café, o cupuaçu, o babaçu e a castanha-do-brasil passam por processos de transformação e beneficiamento, em graus de tecnologia diferenciados e em escala de produção diversa. Alguns desses produtos, a exemplo do café, do babaçu e da mandioca, são beneficiados por meio de processos bastante primários. Outros, como o arroz e o cupuaçu, este último destinado basicamente à comercialização, utilizam processos com algum incremento tecnológico.

A renda familiar mensal dos assentados de Araras varia entre R\$ 250,00 e R\$ 300,00, dependendo do que se produz e em que época do ano. Segundo alguns entrevistados, há meses em que uma família não chega a obter um salário mínimo de rendimento, mas às vezes, embora não seja freqüente, pode auferir até cinco salários mínimos. Hoje, os cultivos do arroz e do cupuaçu têm apontado para um ritmo de crescimento acelerado, o que significa um incremento considerável na renda familiar.

Com relação à infra-estrutura do assentamento, existe uma estrada central, com 33 km, construída em 1987, e que só foi restaurada em 1996. O projeto de eletrificação rural, com 13 km de linhas, previsto para início de 1998, encontrava-se paralisado em novembro de 1997, havia duas semanas. Quanto à infra-estrutura hídrica, existe um poço artesiano e dois semi-artesianos. No verão, o problema da água é bastante acentuado, o que se atenua no inverno, mas, de acordo com os assentados, a água é o principal problema de Araras. Existe ainda em Araras uma cantina comunitária e uma casa, em regime comunitário, de industrialização de frutas para a produção de doces, geléias, licor de cupuaçu e castanha cristalizada.

O assentamento tem nos seus planos para 1998 a previsão de recuperação de 20 km e a construção de 5 km de estradas vicinais, a eletrificação de 25 km de linhas, a construção de um posto de saúde, de duas escolas e de um armazém.

### *O isolamento relativo de Araras da vida municipal e sua boa organização interna*

O município de São João do Araguaia, localizado no “Polígono dos Castanhais”, fica em região conhecida como uma das que apresentam conflitos agrários mais intensos.

Em novembro de 1997, os trabalhadores rurais dos municípios do sudeste do Pará, região onde se localiza o assentamento Araras, ocuparam a sede da Superintendência Regional do INCRA no sul do Pará, situada em Marabá, para pressionar o órgão a cumprir acordos feitos quando da instalação da Superintendência Regional. Na região, a questão da violência no campo e da luta pela terra está longe de ser resolvida. A cada dia cresce o número de ocupações e de famílias envolvidas no processo.

Isso contribui para que a *relação* entre os assentamentos, de modo geral, em todos os municípios da área, e do assentamento de Araras, em particular, com o município de São João do Araguaia, *não seja das melhores*.

No entanto, segundo o prefeito de São João do Araguaia (Mário César Sobral Martins e sua assessora Maria dos Anjos Durães), o assentamento de Araras é integrado ao município, e o sucesso disso foi não se fazer qualquer discriminação contra eles. Essa opinião, porém, difere da expressada pela presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São João do Araguaia, Renildes Santana, pelo secretário da Caixa Agrícola do Projeto do assentamento Araras, Raimundo Conceição da Silva, e pelo delegado sindical Francisco Rodrigues da Silva, para os quais a relação do assentamento com o município não é boa porque o prefeito

quer manobrar as associações, não ouve ninguém, é autoritário e assistencialista. Chega ao ponto de usar a merenda escolar e a cesta básica distribuída pelo governo federal para manobrar a população com fins eleitoreiros. Quando ele assumiu o governo, ele falou no discurso da posse para os vereadores que eles fizessem “de coração o que a lei mandasse, porque ele iria proceder dessa maneira” mas acontece que a lei sempre está do lado dos proprietários de terra e contra os trabalhadores rurais. Disse ainda que iria governar com o povo e junto das comunidades, mas foi tudo promessa de político.

Aliás, esta vem sendo uma tônica constante na vida dos assentamentos do município: nenhum prefeito os apoiou até hoje. Isso fez com que os trabalhadores rurais sempre olhassem com desconfiança a aproximação dos políticos, pois sempre buscavam algum interesse próprio.

Algumas pessoas entrevistadas no município, por sua vez, não vêm com bons olhos os assentados, pois, segundo eles, quase tudo que o assentamento produz vai para Marabá. Isso os assentados afirmaram também, mas o desentrosamento deles na vida municipal depende, segundo os mesmos, da postura política do prefeito quanto à Reforma Agrária.

Consideram, ademais, que os atravessadores existentes no município só querem explorá-los e, por isso, apesar de pagarem caro o transporte, preferem negociar em Marabá. É com esse município que é feito todo o relacionamento de Araras, tanto o comercial como o bancário e até o assistencial.

De acordo com muitos assentados, o que dificulta o relacionamento com o município é o seu isolamento tanto no que se refere ao aspecto físico como ao político. A cidade, em si, é isolada do eixo Marabá/São Domingos do Araguaia, não tem o que oferecer em termos de comércio e de serviços e o prefeito não dá apoio. Ademais, todos os prefeitos do município sempre foram oposição aos assentados, nunca procuraram meios para que o assentamento desenvolvesse sua produção, embora Araras seja a área que mais produz no município.

É possível identificar a presença do poder público no assentamento. Segundo o prefeito de São João do Araguaia, a educação e a saúde são atribuições do município no assentamento de Araras, bem como a manutenção de estradas. Ele afirmou que nem todo ano vêm recursos do INCRA para manutenção e conservação de estradas vicinais, mas a prefeitura sempre cumpre esse compromisso. Os assentados de Araras consideram essa colaboração da prefeitura muito incipiente, pois as escolas são bastante carentes, em todos os sentidos, desde a falta de material escolar à ausência de professores qualificados e ao auxílio aos alunos por meio da merenda escolar, além de não oferecer transporte escolar às crianças que pretendem cursar o 2º grau, que em São João do Araguaia é totalmente deficiente. Por sua vez, as estradas es-

tão pessimamente conservadas, o que dificulta o escoamento da produção e o transporte dos assentados.

Existem no assentamento três escolas de 1º grau e dois postos de saúde mantidos pela prefeitura. Frequentemente, um médico vai ao local atendendo a um roteiro de visita aos diversos distritos do município estabelecido pela prefeitura.

A única ação direta do governo do estado no assentamento é um colégio, que vem funcionando graças a um convênio com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São João do Araguaia, mas, mesmo assim, de forma bastante precária. Os professores não possuem a qualificação exigida, as instalações são precárias e com o salário que os funcionários recebem, a insatisfação é geral, e aí a qualidade do serviço fica muito a desejar.

O poder público federal atua por intermédio do INCRA, cuja relação com Araras não tem sido das piores, segundo os entrevistados. O assentamento tem conseguido informações e, com muita dificuldade, alguns recursos. Geralmente, esses convênios do INCRA são feitos com a intervenção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que é bem atuante no local.

No que diz respeito à iniciativa não governamental, merece ser destacada a atuação do Centro de Educação, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular – CEPASP, ONG que assessora movimentos urbanos e rurais na formação de militantes e dirigentes em organização, proposição e intervenção, vinculada ao Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, que tem por missão “representar as organizações filiadas e promover a participação e os interesses da sociedade civil, prioritariamente das comunidades de base, no processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal”.

É interessante observar que o *isolamento relativo* do assentamento de Araras fez com que a comunidade local procurasse formas de se unir e de se organizar para enfrentar as situações que frequentemente lhe eram impostas.

Segundo os assentados de Araras, não existe no município nenhum Conselho atuante. Em 1996, funcionava apenas o Conselho municipal de Saúde, do qual o Sindicato dos Trabalhadores Rurais era o único representante dos trabalhadores, mas ele foi desativado pela prefeitura. Segundo a presidente do Sindicato:

Se existe algum Conselho funcionando, não é do conhecimento de ninguém. Talvez, se existir, seja o de Educação, que também foi criado em 1996, mas que nesse mesmo ano teve uma polêmica que foi parar na Delegacia de Marabá, por causa da destituição da sua diretoria. O prefeito destituiu ela, não quis ouvir o Conselho, não respeitando suas normas estabelecidas por lei, fizemos uma denúncia e o caso está na Justiça.

Como muitos assentados já tinham experiências com sindicatos nas áreas que habitavam antes de vir para Araras, resolveram, como primeira forma organizacional da comunidade, criar uma Delegacia Sindical do assentamento Araras, que se tornou a mais forte e combativa do município, contando com mais de 92% de associados entre os moradores do assentamento. Em seguida, um ano após a criação do assentamento, ou seja, em 1988, foi instituída a Caixa Agrícola de Araras, objetivando organizar e comercializar a produção da comunidade. Sua função é administrar, organizar e viabilizar a comercialização mais adequada para os produtos dos agricultores associados, que correspondem a um total de 108 famílias dentre as 135 que compõem o assentamento, o que equivale a uma parcela de 80% dos assentados. Essa atividade organizacional promove ainda programas de desenvolvimento sustentado, incentivando a prática de beneficiamentos de produtos nativos, a exemplo do cupuaçu e da castanha.

Outra forma de organização é a participação de grande parcela da população feminina no Grupo de Mulheres de Araras, que visa à conscientização e ao reconhecimento da importância da mulher no sistema produtivo do assentamento, a qual se responsabiliza pelo beneficiamento e pela transformação do cupuaçu, além da comercialização dos derivados, em trabalho conjunto com a Caixa Agrícola. Existe também o Grupo de Jovens, que discute formas de se organizar e se engajar nas lutas da comunidade.

Para uma melhor discussão dos seus problemas, os assentados de Araras organizaram-se em grupos “conforme vicinais” (Grupo de Agricultura por Vicinais), nos quais cada um deles tem um líder que os representa em discussões mais restritas. Cada grupo destes tem um representante na direção da Caixa ou em qualquer outro setor, responsabilizando-se por levar seus problemas para uma discussão mais ampla.

Existe ainda a Associação dos Moradores, não muito atuante, que, segundo alguns entrevistados, é dirigida por um representante do prefeito, e isso, na visão deles, pode ser uma das maneiras de enfraquecer a organização local. Aliás, tem-se presenciado nos últimos tempos uma atitude individualista alastrando-se no assentamento, com as lideranças reduzindo-se a um corporativismo que, segundo alguns, não tem nada de egoísta ou particular, porque sua origem é de fora, ou seja, vem daqueles que querem derrotar o movimento para ficar mais fácil a sua dominação.

Essa competição individual tem levado a um desgaste muito grande, implicando mudanças nas relações interpessoais, e gerado conflitos internos, por falta de objetivos comuns e de maior clareza das metas que se quer atingir, o que significa que será preciso recuperar-se a noção de trabalho em equipe, o que está sendo pensado.

Como se vê, os principais atores do processo de isolamento entre o Assentamento Araras e o Município de São João do Araguaia resumem-se aos poderes constituídos no município (prefeito e assessores) e no assentamento (direção da Caixa Agrícola) e, por correlação, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

O prefeito acha que essa relação conflituosa foi instigada por pessoas de fora do município, em geral estrangeiros,

que coloca na cabeça deles que estamos explorando o trabalho deles, que não damos atenção a eles, que não nos preocupamos em atender suas reivindicações. Acontece que, como todo mundo sabe, os recursos que os municípios dispõem para investir em infraestrutura são os mais escassos possíveis, principalmente num município pobre como São João do Araguaia, onde a principal fonte de arrecadação é o FPM e cuja receita total não chega a 0,8% da receita do estado do Pará. Desse modo, não podemos atender sempre o que todos pedem.

O ex-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São João do Araguaia, Almir Ferreira Barros, e o presidente da Caixa Agrícola de Araras, Raimundo Barbosa, são contundentes ao falar da relação do prefeito com o assentamento. Segundo eles, o prefeito “é daqueles que quando o procuramos, ele está todo bonzinho, nos atende

perfeito, diz que vai fazer tudo, mas no fundo não acontece nada do que discutimos naquele momento”.

À exceção das pessoas ligadas à prefeitura, a unanimidade é de que a relação até certo ponto conflituosa entre Araras e o município se deve basicamente à postura política do prefeito. Há quem afirme também que o aspecto dificultador do relacionamento reside no fato de o assentamento apresentar um pequeno peso relativo na dinâmica econômica local, preferindo relacionar-se com o município de Marabá. Isso cria um certo clima de descontentamento entre a população da sede municipal, o que contribui para o surgimento de uma resistência velada dos moradores da cidade em achar que o assentamento é um peso para o município. Uma coisa é certa, a dificuldade da integração é mais acentuada à medida que o assentamento contribui menos para o desenvolvimento econômico local.

A atual presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Renil-des Santana, considera que, apesar do parcial atendimento do prefeito ao Assentamento Araras, não há mais conflitos

porque evitamos brigar com as associações conduzidas por ele. Procuramos mostrar a essas associações que o prefeito não pode conduzi-las. No presente momento, por exemplo, estamos discutindo a criação de um Conselho municipal, mas encontramos-nos num impasse, devido ao fato de que teria de haver uma eleição para se escolher os responsáveis, e como o prefeito colocou uma porção de associações manobradas por ele, o Conselho poderia passar para mãos de pessoas sem compromissos com mudanças. O problema é que existem muitas associações fundadas pelo prefeito com recursos do próprio município. O prefeito não respeita o trabalho deles e quer fazer o mesmo conosco. Quando ele acha que deve implantar uma obra, mesmo sem consultar ninguém, ele faz. Isso não toleramos e sempre denunciaremos.

Acontece que o processo de isolamento vem ocorrendo desde o momento em que surgiu o Assentamento Araras (1987), o qual nunca foi visto com bons olhos pelos sucessivos dirigentes municipais, alguns deles, mesmo que não intervissem para prejudicar, nunca foram capazes de considerar o assentamento como uma das formas de o município melhorar a sua economia. Pelo contrário, viam a Reforma

Agrária como um processo pelo qual os trabalhadores invadiam as terras que, por direito, pertenciam a outras pessoas. Olhavam os assentados como “marginais, tomadores de cachaça e perturbadores da ordem pública”, de acordo com informações de alguns assentados.

Apesar de toda luta, de toda organização dos assentados e de todo trabalho para garantir o assentamento como uma instituição produtiva, a população de Araras ainda não conseguiu integrar-se à vida local, tarefa considerada difícil, porém não impossível para a grande maioria dos assentados.

## **O caso de Nova Esperança do Piriá/PA**

### *O município e o assentamento*

Nova Esperança do Piriá, município recém-criado (1991), localiza-se na microrregião do Guamá.

De acordo com a contagem populacional do IBGE, realizada em 1996, o município abrigava 15,8 mil habitantes, na sua grande maioria cedidos pelo município de Viseu (do qual se desmembrou) com uma predominância da população rural (77%).

Piriá apresenta um quadro geral de abandono. A distância e o complicado percurso entre o distrito e a sede de Viseu contribuíram para que houvesse um certo abandono por parte da administração municipal de Viseu. À medida que a população de Nova Esperança do Piriá crescia e aumentava a demanda por bens e serviços, devido ao abandono de Viseu, o distrito era abandonado à própria sorte, embora fosse assistido precariamente por Garrafão do Norte e Capitão Poço, dependendo da boa vontade dos seus dirigentes municipais.

Não existe em nenhuma localidade do município sistema de abastecimento d'água e muito menos serviços de drenagem, esgotos sanitários ou de águas pluviais. Não há coleta de lixo e o município não dispõe de energia elétrica, com a iluminação pública funcionando à base de motor diesel disponível até as 22 horas.

A principal fonte de renda do município é a produção agrícola, baseada nos cultivos de arroz, feijão, milho e mandioca, chegando a exportar farinha para os estados do Ceará e do Piauí, além de abastecer, em parte, o mercado de Belém. Outras culturas merecem ser destacadas, a exemplo da malva, que é largamente cultivada, da pimenta-do-reino e, em menor escala, da laranja. Destaca-se ainda a produção extrativa de madeira, que é intensamente explorada de forma desordenada, acarretando sérios problemas ambientais.

Existem no município cinco serrarias de médio porte que se utilizam da prática de queimadas, em grande parte realizadas pelos próprios trabalhadores rurais como artifício para desmatamento de suas glebas. Saem do local madeiras de lei como mogno, e outras como angelim, freijó, andiroba e cedro, enviadas para todo o país e exportadas em maior escala para os estados Unidos e para a França e, em menor quantidade, para a Europa como um todo. Ademais, existem grandes madeiras de outros municípios que vêm extraíndo uma quantidade considerável de madeira no município, o que implica evasão de recursos para aqueles municípios, impedindo o crescimento de Nova Esperança do Piriá.

A pecuária é uma atividade recente no município, surgindo como um complemento da atividade agrícola, fundamentalmente baseada na criação de bovinos, tanto de corte como para produção leiteira, atendendo unicamente ao consumo interno, e, em menor escala, na suinocultura.

Os agricultores locais, na sua grande maioria pequenos produtores, ressentem-se da ausência da ação dos governos estadual e federal e mais ainda do municipal.

O setor terciário é totalmente inexpressivo no município, caracterizando-se pela presença de poucos estabelecimentos comerciais, dedicados sobretudo à venda de gêneros de primeira necessidade. Não existe serviço bancário no município, obrigando a população a recorrer aos municípios de Capitão Poço e Garrafão do Norte.

Apesar de não se ter informações sobre as finanças de Piriá, dados preliminares da Secretaria Estadual da Fazenda apontam para uma situação em que o grau de dependência do município é bastante alto. As transferências de ICMS e FPM correspondem à quase totalidade da receita global municipal, que é destinada basicamente ao pagamento

de pessoal, o que justifica, em parte, a inexistência de ações do poder público local.

A mobilização pela emancipação do município, que envolveu parte significativa da população local, e o processo de ocupação das áreas rurais pelos trabalhadores sem-terra tornaram-se as primeiras manifestações de organização social de Piriá. Entre as organizações mais ativas da sociedade civil organizada encontram-se a Associação dos Mini e Pequenos Produtores do Alto Piriá – AMPAAP, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Esperança do Piriá, a Cooperativa Mista de Nova Esperança do Piriá – CAMINESP e o Clube de Mães.

No que se refere aos serviços sociais básicos, a rede escolar local compreende apenas dois estabelecimentos de ensino, uma unidade estadual de 1<sup>o</sup> grau e uma de pré-escolar, ambas de responsabilidade da prefeitura. Em todo o município, encontram-se dois estabelecimentos estaduais (um de 1<sup>o</sup> grau e um de 2<sup>o</sup> grau, este contando com 34 alunos em duas turmas) e 35 unidades escolares de responsabilidade do município, todas de ensino de 1<sup>o</sup> grau. Os prédios escolares apresentam, de modo geral, um precário estado de conservação, a maioria é de taipa, coberta de palha e chão batido, e os professores recebem salários abaixo do mínimo. A ausência de merenda escolar, de energia elétrica e as longas distâncias da sede municipal para as comunidades contribuem para que haja uma alta taxa de evasão escolar, principalmente por ocasião do plantio e da colheita, que exigem a participação efetiva de toda a família, inclusive das crianças.

O Projeto do Assentamento Arapuã/Simeira, criado com desapropriação realizada em 1992, com 74,4 mil ha, encontra-se localizado, na sua maior parte (em torno de 60%), no município de Nova Esperança do Piriá, cuja sede dista 17 km. O município de Garrafão do Norte, distante cerca de 50 km do assentamento, detém algo em torno de 30% da sua área. Os restantes 10% da área de Arapuã/Simeira pertencem aos municípios de Capitão Poço e Paragominas, distantes, respectivamente, da sede do projeto, 105 km e 113 km. O projeto abriga cerca de 1.200 famílias e ainda pode receber mais 291. Aproximadamente 81% dos assentados são provenientes dos estados do Nordeste (Ceará, 55%; Maranhão, 25%; Piauí, 1%) e cerca de 15% são oriundos do próprio estado do Pará.

O assentamento encontra-se em fase de consolidação, tendo sido concedidos créditos alimentação e habitação a 15,4% das famílias cadastradas e fomento a 89,2% dos assentados.

O tipo de exploração dominante é o individual, produzindo-se, no local, arroz, feijão, mandioca, milho e pimenta-do-reino. O principal produto do assentamento é a farinha de mandioca, com 30% do volume processado utilizado para o consumo e 70% da produção destinando-se à comercialização, a maior parte (60%) para Belém e o restante para o Nordeste (Maranhão, Piauí e Ceará). Metade da produção de milho serve para os consumos familiar e animal, e a outra metade é negociada com Belém (1/5 do volume) e Capitão Poço (4/5). A maior parte da produção de feijão e de arroz (70%) destina-se ao consumo familiar e os 30% restantes são vendidos em Belém (1/5) e Capitão Poço (4/5). Toda a produção de pimenta-do-reino é comercializada em Belém. Verifica-se ainda os cultivos de laranja e banana, cujas produções se destinam ao consumo interno.

A renda média familiar mensal de Arapuã/Simeira gira em torno de 1,5 salário mínimo, fundamentada basicamente na agricultura.

O assentamento conta com 53,8 km de estradas vicinais, 23 dos quais construídos recentemente, a maior parte (cerca de 30 km) necessitando de recuperação imediata. Verifica-se a existência de 7 salas de aula com 550 alunos e 12 professores, funcionando em dois estabelecimentos escolares, em condições precárias, uma vez que falta material didático, os professores são despreparados e não existe o mínimo conforto. O índice de evasão é bastante alto, equivalendo a cerca de 61,5% do total das pessoas em idade escolar (2 a 14 anos). A água não é problema no local, pois nota-se a presença de inúmeros igarapés, além de muitos dos assentados terem construído cacimbas, com os povoados contando ainda com poços artesianos.

As principais deficiências do projeto residem no escoamento da produção, ocasionado pela péssima conservação de grande parte das estradas; na presença de atravessadores; na carência de energia elétrica, disponível apenas na sede do projeto, mas com promessas para implantação de rede até o início de 1998; e na deficiência de atendimento à saúde, com o assentamento contando com apenas um posto de saúde, funcionando em condições precárias, sem a presença de profissionais qualificados e de um médico que possa atender aos casos mais

graves, tendo a população de recorrer ao município de Capitão do Poço ou à capital do estado, Belém, distante mais de 300 km.

### **A incipiente integração do assentamento à vida municipal**

Localizado em um município novo, criado em dezembro de 1991, o Assentamento Arapuã/Simeira também é recente (a criação do projeto foi homologada em 1996, embora a desapropriação date de 1992).

A integração de Arapuã/Simeira com o Município de Nova Esperança do Piriá é muito incipiente, de acordo com a maioria dos entrevistados. Segundo o Secretário Municipal de Agricultura, embora o assentamento possua grande parte de seu território localizada no Município de Nova Esperança do Piriá (cerca de 60% da área), o relacionamento com esse município é quase inexistente. De acordo com o vereador e assentado Zacarias Botelho, o comércio de Piriá é ainda “muito amador” para responder à demanda do assentamento. Por ser uma cidade nova, emergente, uma cidade de colonos, deveria possuir um comércio legalizado, mas nem nota fiscal eles conseguem ter. O comércio dos assentados faz-se muito mais com as lojas de Capitão Poço, município pólo regional, ou com Belém, e em menor escala com Ourém. De modo geral, Arapuã/Simeira relaciona-se basicamente com o Município de Capitão Poço, no qual são realizadas transações econômicas, aquisição de bens, comercialização da produção e negociações bancárias, as quais, às vezes, são executadas no Banco do Brasil de Nova Timboteua.

No que diz respeito à política, existe um relacionamento incipiente entre o assentamento e o município. Na eleição de 1996, o assentamento apoiou o prefeito atual, e na composição do secretariado foram escolhidas três pessoas de Arapuã/Simeira (todas do PT) para ocupar as Pastas de Educação, Agricultura e Obras. Apesar de contar com três membros do assentamento no quadro do secretariado municipal, os próprios secretários dizem que o relacionamento do assentamento com a administração municipal, como se verificou, não é muito bom.

O que se nota é uma ausência total de apoio aos trabalhadores rurais por parte da prefeitura. A própria Secretaria de Agricultura não investiu nada nesse campo (segundo o secretário porque o Executivo

não destinou recursos para a Pasta e diz que não vai ser possível conseguir). Esse comportamento contribui para dificultar o relacionamento entre o assentamento e o poder municipal. O assessor do prefeito justifica essa ausência dizendo que o município está desamparado pelos governos estadual e federal.

Nas entrevistas pareceram claras as dificuldades de relacionamento entre o poder municipal e os assentados. Estes dizem não ter apoio da municipalidade, e os representantes da prefeitura fazem ressalvas ao comportamento dos assentados. Uma das críticas foi a escolha do local para localizar as casas do assentamento. Um assessor da prefeitura disse que a escolha do local (fora da jurisdição de Piriá) prejudicou imensamente o município. No Censo (1996), a população do assentamento foi computada em Piriá, mas logo depois as pessoas começaram a ir para suas novas casas, o que significou uma diminuição de mais de 3.800 pessoas no total da população do município, acarretando, desse modo, uma diminuição na parcela do FPM a ele destinada. Isso ocasionou muita dificuldade para se administrar um município que vive praticamente em função desses recursos.

Em compensação, há boa integração no assentamento, mas entre os próprios agricultores. Em Arapuã/Simeira existe uma associação, bastante atuante, filiada à Cooperativa de Ourém, financiada pelo Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FNO), contando atualmente com 138 sócios. Grande parte dos negócios comerciais desse grupo é realizada com essa Cooperativa, mas ainda assim existem muitos atravessadores no circuito. O presidente da Cooperativa afirmou:

Estamos tentando conseguir caminhão para transportar nossos produtos para Belém, onde já temos um box na CEASA. Tentamos algumas vezes negociar com Piriá mas nunca obtivemos apoio tanto desse prefeito como do anterior. Num município cuja atividade principal é a agricultura, o prefeito só apoia os madeireiros.

O Secretário da Agricultura Municipal destaca a presença do governo federal no assentamento por meio do INCRA. Por meio de sucessivas reivindicações, segundo afirma, a energia rural está sendo instalada, também financiada pelo INCRA, valendo lembrar que no município não existe energia elétrica.

Quanto a outras instituições governamentais, é forte a presença da EMATER, sediada no município de Garrafão do Norte, que se responsabiliza pela assistência técnica ao assentamento e acompanha os projetos do FNO. De acordo com seu presidente, a Associação de Arapuã/Simeira tentou junto ao prefeito de Piriá e ao governo do estado assinar um convênio para instalar um escritório da EMATER no município, mas a receptividade foi a menor possível.

O assentamento hoje é assistido pelo Projeto Lumiar, também por intermédio do INCRA, que conta com o apoio da FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, de Capanema. Desde o início do assentamento, a FASE vem dando toda assistência, por meio do acompanhamento nas reuniões da associação, nos projetos econômicos e sociais, nos projetos do Fundo Constitucional do Norte – FNO, no Projeto Lumiar e na organização dos assentados, por meio do movimento sindical.

Por sua atuação no assentamento, merecem ainda destaque o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Esperança do Piriá e diversas associações dentro da própria Arapuã/Simeira, salientando-se como uma das mais ativas a Associação dos Moradores do Alto Piriá – AMPAP.

## **O caso de Cristalina/GO**

### *O município e o assentamento*

O município de Cristalina localiza-se na microrregião do Entorno de Brasília, limitando-se ao norte com o Distrito Federal, ao sul com o município de Ipameri, em Goiás, a leste com os municípios de Paracatu e Unai, em Minas Gerais, e a oeste com o município de Luziânia, em Goiás.

A população do município, segundo o Censo do IBGE de 1991, correspondia a 24.937 habitantes, registrando um aumento para 28.262 pessoas na contagem de 1996, o que significou um incremento de 13,3% no contingente populacional, equivalente a uma taxa de

crescimento anual de 2,5%. Trata-se de um município essencialmente urbano, com 74,3% de sua população habitando na sede municipal. Entre 1991 e 1996, a população urbana cresceu 3,5% ao ano, enquanto a população rural diminuía (0,1% ao ano).

Com uma economia baseada na produção agrícola, principalmente nos cultivos de soja e milho, na exploração mineral de cristal, do qual é o maior centro produtor do país, e na pecuária de leite e de corte, Cristalina inseria-se na economia de Goiás, em 1995, como o 21º município em termos de arrecadação entre os 231 municípios do estado. Na pecuária destacam-se a bovinocultura de corte (100 mil cabeças) e de leite (50 mil cabeças) e a avicultura (32 mil cabeças).

Com a facilidade da eletrificação rural e devido à abundância de recursos hídricos, o município tem uma vocação para a irrigação, existindo em 1996 cerca de sessenta unidades instaladas do sistema de pivô-central, englobando aproximadamente 4,4 mil hectares, apresentando ainda uma certa capacidade de ampliação. A meta do município é de que ainda em 1998 sejam instalados cem pivôs-centrais, abrangendo uma área de 22 mil hectares irrigados, fundamentalmente com as culturas mais exploradas no sistema de irrigação: feijão, tomate industrial, trigo e batata.

A integração ferroviária entre a Companhia Vale do Rio Doce e a RFFSA, formando o corredor de Exportação “Leste-Oeste”, viabiliza o escoamento da produção de grãos e derivados oriundos do município, que possui uma razoável capacidade armazenadora, segundo a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

Com a ampliação da eletrificação rural, espera-se um substancial incremento na agricultura irrigada do município que, somado aos incentivos estaduais oferecidos pelo Programa Fomentar, que financia e subsidia o ICMS, e aos incentivos municipais, via concessão de terrenos para instalações de agroindústrias com apoio logístico, elevará o potencial em verticalização da produção.

Quanto ao quadro social, na área de saúde o município conta com um hospital municipal com leitos de enfermaria e de emergência, com uma unidade sanitária mantida pelo SUS, com uma unidade móvel, com três ambulâncias, com três postos de saúde e com três laboratórios de análises, além de uma clínica particular habilitada para clínica geral, cirurgia geral e pediatria, com apartamentos e enfermarias. Crista-

lina conta com um total de 35 leitos, o que significa 1,2 leito para cada mil habitantes, padrão quase cinco vezes inferior ao do estado de Goiás (5,4 leitos por mil habitantes), e com apenas nove médicos, o que corresponde a um médico para cada 3.140 habitantes, enquanto no estado essa proporção é de um para cada 946 habitantes.

No que diz respeito ao rendimento nominal mensal da população de Cristalina, mais da metade (51,2%) das pessoas com rendimento percebem até 1,5 salário mínimo e 61,6% auferiam até dois salários mínimos, o que indica um baixo nível de rendimento no município.

Em relação à educação, registrou-se em 1995 a presença de 69 estabelecimentos escolares, sendo 33 na zona urbana (15 pré-escolar, 15 de 1º grau e 3 de 2º grau), contando inicialmente com 7.862 alunos matriculados (1.235 no pré-escolar, 5.862 no 1º grau e 765 no 2º grau) e no final do ano computando 6.315 estudantes concluintes (1.178 no pré-escolar, 4.607 no 1º grau e 530 no 2º grau). As 36 unidades escolares da zona rural compreendiam três estabelecimentos do pré-escolar, com 37 alunos matriculados e 39 concluindo o mesmo ano, indicando um elevado índice de evasão escolar (46,6%) e 33 estabelecimentos de 1º grau, com uma matrícula inicial de 1.233 alunos e contando no final do ano com 884 estudantes, apresentando um grau de evasão de 39,5%. O quadro docente em Cristalina correspondia em 1995 a 455 professores, sendo 385 na zona urbana, o que significava uma média de 20,4 alunos por professor e 70 na zona rural, indicando uma média de 18,7 alunos por professor. Do total dos estabelecimentos escolares de Cristalina, 14 eram de responsabilidade do estado, com apenas um localizado na zona rural, 49 eram administrados pela prefeitura (14 na zona urbana e 35 na zona rural) e apenas seis correspondiam a unidades particulares, todas na zona urbana. Apesar de apontarem para uma razoável rede de ensino, os recursos exigidos para mantê-la em bom funcionamento tornaram-se cada vez mais escassos, o que tem implicado a queda da qualidade do ensino, prejudicada pelos baixos salários e pela falta de material didático e de merenda, fatos apontados por diversas pessoas como a causa principal da evasão escolar.

O Assentamento Três Barras, segundo dados obtidos em entrevistas (vez que o INCRA local não dispunha de informações sistematizadas desse assentamento), foi criado em 1989 após a desapropriação

das terras pelo INCRA. O assentamento, possuindo 11.360 hectares, abriga 182 famílias, todas oriundas do próprio estado de Goiás, encontrando-se ainda em fase de consolidação. O tipo de exploração dominante é o misto, no qual 50% dos trabalhadores cultivam lavouras e criam animais tanto de forma individual como coletivamente, e outros 50% trabalham só individualmente.

A principal atividade econômica local é a pecuária bovina de leite, cuja produção diária, equivalente a cerca de 2.300 litros, tem sua maior parte (80%) comercializada, principalmente nos municípios de Valparaíso (50% do volume negociado), Luziânia (30% das vendas) e Brasília e Cristalina (cada um adquirindo 10% da produção). Aproximadamente 65% do leite produzido em Três Barras é comercializado via Cooperativa Agrícola Três Barras Ltda. O grosso da produção agrícola é calcado na agricultura de subsistência, com o plantio de arroz, feijão e milho, além da mandioca, que é utilizada para a confecção de farinha, vendida, na sua maior parte, para os mercados de Cristalina e Valparaíso.

Devido a problemas climáticos, que interferiram consideravelmente na saúde dos animais, à dificuldade na obtenção de crédito e à ausência de assistência técnica que deveria ser obrigação dos órgãos governamentais, a produção agropecuária recente tem apresentado um crescimento lento, interferindo na renda média familiar do assentamento, que atualmente corresponde a R\$ 400,00 entre as famílias cooperadas (92) e a cerca de um salário mínimo entre o restante dos trabalhadores. Segundo os assentados, a produção pecuária de Três Barras representa cerca de 10% da produção do município de Cristalina, mas a produção agrícola ainda é bastante incipiente, equivalendo a apenas 0,5% da produção municipal.

Três Barras possui uma infra-estrutura que pode ser considerada razoável. A infra-estrutura hídrica, por exemplo, é boa, pois existem muitas nascentes no assentamento, que é cortado pelo rio São Marcos; a eletrificação está sendo implantada e existem quatro telefones no local. As estradas vicinais, no entanto, num total de 25 km, exigem conservação imediata, o que vem influenciando na comercialização da produção. A principal deficiência do assentamento é a ausência de assistência técnica, basicamente para as famílias não cooperadas, pois os que pertencem à Cooperativa são assistidos por uma empresa de

São Paulo, a Tapsuí, que mantém com a Cooperativa Agrícola Três Barras Ltda. diversos projetos agropecuários.

### *O bom relacionamento entre o assentamento e o município*

Todas as pessoas entrevistadas em Cristalina e no Assentamento Três Barras afirmaram que existe um bom relacionamento entre o projeto e o município. Segundo o prefeito Ildeu Andrade, o município, além de bancar os serviços de saúde no assentamento, faz também a intermediação com os bancos.

A principal atuação do poder municipal em Três Barras é na educação, por meio da manutenção das escolas, responsabilizando-se pelo pagamento dos professores e dos funcionários, pelo transporte escolar e pela recuperação de prédios escolares. O assentamento conta com uma Escola-Pólo, com cursos até a 8ª série, e mais duas escolas, todas de responsabilidade da prefeitura.

O grande problema do assentamento é a inexistência de postos de saúde. A prefeitura alega que “não tem condições de arcar com mais essa despesa. Essa é uma tarefa que compete ao governo estadual e principalmente ao governo federal, mas se houvesse repasse de verbas a situação seria outra”.

Com relação às transações comerciais do assentamento, todas são realizadas na sede municipal, desde a comercialização da produção até a aquisição de insumos e de bens de primeira necessidade. Tem ficado a cargo da prefeitura restaurar as estradas vicinais, garantir transporte escolar e manter escolas no local.

O presidente da Cooperativa Agrícola de Três Barras Ltda., João Pedro de Farias, concorda que existe um bom relacionamento com Cristalina e informa que o assentamento mantém vários tipos de negócios com a sede municipal, mas que essa relação só é possível porque existe interesse de ambas as partes.

O prefeito e a Câmara de Vereadores procuram atender, na medida do possível, às reivindicações do assentamento, principalmente no que diz respeito à manutenção de escolas, conservação de estradas e transporte escolar. Por sua vez, o assentamento negocia sua produção no município, mantendo uma relação cordial e de negócios com pes-

soas do município. Ademais, por Cristalina ser um pólo regional, é de interesse de todos mantê-la no mesmo nível de negócios, pois assim afluem mais recursos para o município, tornando mais viável a aplicação de recursos em infra-estrutura viária, em saúde e em educação, beneficiando a todos.

Segundo a Associação dos Produtores Rurais, apesar do bom relacionamento do assentamento com a administração municipal, que inclusive é avalista de Três Barras junto às negociações bancárias, há certa discriminação por parte dos bancos com relação aos assentados. “Enfrentamos uma burocracia violenta, o banco não aceita os nossos avalistas e temos que recorrer ao prefeito”, assegurou João Batista, presidente da Associação.

A atuação do governo do estado no assentamento diz respeito apenas à presença da EMATER-GO, e ainda assim, de acordo com os assentados, ela é muito fraca. Essa incapacidade de a EMATER atuar cria no órgão um certo temor em dar entrevistas, pois sua fragilidade pode se tornar mais visível. Procurados para falar sobre a relação do órgão com o assentamento e sua atuação no município, os técnicos da empresa recusaram-se a dar qualquer informação, pois não estavam autorizados pela direção regional de Goiânia.

Já a participação do governo federal no Assentamento Três Barras também é praticamente inexistente. Segundo os assentados, raramente a fiscalização do INCRA vem ao local. Questionado na sede, em Brasília, sobre a sua atuação em Três Barras, o técnico responsável pelo assentamento informou que antes ele estava sob responsabilidade da regional de Goiânia e que só recentemente eles tinham assumido a coordenação da região.

Merece destaque a atuação em Três Barras de uma empresa de consultoria de São Paulo, a Tapsuí, que tem elaborado diversos projetos econômicos coletivos no assentamento e prestado serviços de assistência técnica, contando inclusive com um técnico morando no local. Essa empresa, segundo os assentados, tem um papel muito importante no crescimento do assentamento, fato que se vem verificando principalmente a partir do final de 1996.

No que se refere à organização interna, há um reconhecimento geral do excelente grau de organização. Segundo o prefeito de Cristalina, no Assentamento Três Barras as pessoas são sérias e realmente estão

trabalhando para o seu progresso. As áreas rurais do município estão quase todas agregadas em associações, o que facilita o relacionamento assentamento-prefeitura, porque, como afirma o prefeito:

é muito fácil lidar com as comunidades, pois elas têm seus porta-vozes. É bem melhor do que procurar atender às reivindicações individualmente. Em Três Barras existe uma Associação que é bastante reivindicativa e, sempre que podemos, atendemos seus pleitos.

Esse grau de organização, tão enfatizado pelo prefeito, é visto ainda pelo presidente da Cooperativa Agrícola Três Barras como insuficiente. Ele considera que os assentados têm um nível médio de organização, e que o prefeito, por ter um perfil misto de liberal/ conservador/clientelista, se envolve em conflitos, embora moderados, devido ao atendimento parcial dos anseios da comunidade.

É comum, segundo João Batista, a existência de Conselhos (de Educação, Saúde, Criança e Adolescente, etc.) na grande maioria dos municípios brasileiros, mas aqui não se vê a presença de nada disso. “O prefeito direciona as coisas a seu modo. O ideal seria que existissem esses conselhos, que participássemos deles para que decidíssemos quais as nossas prioridades”, afirmou essa liderança do assentamento.

Na realidade, nota-se entre os assentados de Três Barras uma tendência ao individualismo, muito comum nos colonos oriundos daquela região, segundo observação feita por algumas das pessoas entrevistadas.

Segundo o prefeito de Cristalina:

O que facilitou a integração entre o assentamento e a sede do município foi a proximidade entre ambos (cerca de 20 quilômetros). Outro fator é o interesse que as pessoas de lá têm de subir na vida, além do respeito que elas demonstram com aqueles que, elas sabem, procuram ajudá-las.

De acordo com diversos assentados, o Assentamento Três Barras é o melhor assentamento do estado de Goiás, tanto em termos de produção como de organização, havendo uma forte integração com a vida social e econômica e com o poder público de Cristalina, e esse processo tomou impulso após a criação da Cooperativa.

## O caso de Promissão/SP

### *O município e o assentamento*

Localizado na microrregião de Lins, Promissão limita-se ao norte com o município de São José do Rio Preto, ao sul com Marília, a leste com Catanduva e Bauru e a oeste com Araçatuba e Tupã. Entre 1991 e 1996, a população do município apresentou um incremento até certo ponto baixo, se comparado à média de São Paulo, com taxa geométrica de crescimento anual de 1,3%. Trata-se de um município predominantemente urbano (81,7% de seus habitantes, em 1996), com esse segmento populacional crescendo a uma taxa anual de 2%, ao passo que a população rural diminuía a uma taxa geométrica anual de 1,5 %, entre 1991 e 1996.

Pequeno e próspero, Promissão detém um serviço público municipal invejável, tanto para os padrões dos municípios da região como para grande parte dos municípios do estado, apresentando uma boa rede de escolas, um razoável atendimento à saúde, atenção aos idosos, uma rede de água encanada que atende à totalidade das residências da sede municipal e quase 100% das habitações possuem rede de esgotos, sendo 65% tratados. A qualidade de vida no município apresenta um bom nível.

A base produtiva principal de Promissão é a agricultura, com o município destacando-se como um dos grandes produtores de cana-de-açúcar da região e com um expressivo cultivo de milho, cuja produção é absorvida na sua totalidade pelas fábricas de ração animal e pelas empresas avícolas locais. Mais recentemente, houve um sensível incremento no cultivo de verduras, legumes e frutas, destacando-se a produção de pimentão, tomate, pepino, acerola, coco, limão, manga, goiaba e banana, além de outros produtos, numa diversidade que atinge cerca de quarenta cultivos, todos oriundos basicamente do Projeto de assentamento Fazenda Reunidas, um dos mais bem-sucedidos, senão o melhor, dos assentamentos de Reforma Agrária do estado de São Paulo.

A implantação do assentamento trouxe um dinamismo bastante acentuado para Promissão, que antes não passava de uma cidade sem qualquer expressividade econômica, ancorada na atividade de uma usina de açúcar e uma fazenda pertencente a um grupo de supermercados. Possuía um contingente de aproximadamente 19 mil bóias-frias habitando na periferia da cidade. Trata-se de um município com um grande movimento comercial, possuindo vários supermercados, farmácias, nove lojas de produtos agrícolas, serviços bancários, serviços médicos, hotéis, restaurantes, etc.

A opinião generalizada no município é a de que sua história apresenta duas fases distintas: o antes e o depois do assentamento. Sua implantação desencadeou um processo de crescimento na economia local, chegando a se responsabilizar hoje por cerca de 2 mil empregos, tornando-se, na versão da população do município, a sua maior “indústria”.

O Assentamento Fazenda Reunidas correspondia a um grande latifúndio, com 23 mil hectares, em grande parte conseguidos por meio de grilagem, na década de 1940. Em 1986, o governo federal realiza uma vistoria na propriedade, uma vez que o proprietário não pagava impostos, e, em final de 1987, o INCRA desapropria o imóvel onde se assentaram 350 famílias, ocupando parte da propriedade. Trata-se de famílias que vinham da região de Campinas, mas suas origens eram baiana, pernambucana, paranaense e mineira (havia apenas quatro famílias de paulistas). A ocupação foi um pouco conturbada, uma vez que o proprietário atuava para dificultá-la. A lentidão do processo realizado pelo INCRA foi outro importante obstáculo à implementação do assentamento, e só em 9 de fevereiro de 1988 foi assinado o ato de criação do projeto. Os atuais assentados passaram dois anos e meio à beira da estrada, cultivando precariamente pequenas roças, e mais um ano e meio cultivando lotes provisórios. Somente em janeiro de 1992 é que os assentados entraram definitivamente nos seus lotes.

Fazenda Reunidas possui uma área total de 17,1 mil hectares, sendo 70,7% a área total dos lotes, toda ela agricultável. Conta atualmente com 626 assentados, correspondendo ao maior assentamento entre os 97 do estado de São Paulo, tanto no que se refere ao tamanho do imóvel como ao número de famílias assentadas. Residem no as-

sentamento 3.197 pessoas, das quais 60,1% situam-se numa faixa etária de menos de trinta anos.

A grande maioria da população assentada trabalhava na agricultura antes de vir para o projeto de assentamento (85%), enquanto a mão-de-obra que laborava na indústria e nos serviços correspondia, respectivamente, a 10% e 5%. Atualmente, o número de pessoas que trabalha em horário integral nos lotes atinge uma proporção de 63,3% e aproximadamente 15% dispõe de tempo parcial, 3,8% é o número de assentados que trabalha eventualmente nos lotes e 17,9% da população local não participa de nenhuma atividade no assentamento. Vale salientar que apenas 4,4% da população assentada trabalha em atividades externas ao projeto.

São boas as condições de moradia, uma vez que a grande maioria dos assentados reside em casas de alvenaria (80,8%). Todos os lotes possuem água, na sua maioria obtida por meio de 597 cacimbas/poços (em 95,4% das propriedades), existindo ainda 26 poços tubulares profundos (4,2%). Cerca de 53% das casas possuem fossa (332 residenciais), enquanto 96,8% dispõem de energia elétrica, sendo 270 residências com energia monofásica (43,1%) e 336 com energia trifásica (53,7%) e apenas 3,2% dos lotes (21) não dispõem de energia.

O grau de organização social do assentamento é bastante alto, existindo a presença de quatro Cooperativas (COPAJOTA, COOPAR, COAP e CORAP) e algumas associações, dentre as quais se destacam a Associação dos Pequenos Produtores Nova Reunida – APRONOR e a Associação São Francisco de Assis, todas com uma atuação considerada de regular para bom, segundo as pessoas entrevistadas no local.

No que diz respeito à infra-estrutura produtiva, 25,4% dos lotes possuem estábulo, 53,5% contam com paiol para armazenar a produção de grãos, 19,3% contêm galpão e 91,4% dos lotes possuem cerca. O potencial de irrigação do P. A. Fazenda Reunidas é verificado em 59,4% dos lotes, uma vez que 27,5% deles contam com represa, 26,8% possuem minas ou ribeiros no local, 0,8% utilizam poço/cacimba para irrigar suas culturas e 4,3% fazem-no por meio de poço tubular.

O assentamento conta com um número razoável de máquinas e equipamentos, como tratores, arados, grades, carretas, cultivadores, semeadeiras/adubadeiras, pulverizadores motomecanizados, pulveri-

zadores, picadeiras e máquinas de arroz. No que diz respeito à tração animal, existem animais, cultivadores, semeadeiras, arados, grades e carroças, entre outros. Registra-se ainda no projeto a presença de 45 automóveis utilitários e 177 de passeio.

Existe hoje na Fazenda Reunidas uma grande diversidade de cultura, cujo carro-chefe é a produção de milho. Os assentados começaram a plantar desde o dia em que chegaram aos lotes, a princípio para o consumo familiar, mas logo estavam produzindo para comercializar. No segundo ano que estavam nos lotes definitivos (safra 1992/1993), chegaram a produzir uma média de 3 toneladas de milho por hectare, maior do que a média estadual que era de 2,6 t/ha, 3.300 litros de leite/dia, além de feijão, legumes e frutas. Em 1994, cultivavam cerca de vinte produtos e produziam 4 mil litros diários de leite. Em 1995, o milho produzido na safra chegou a 20 mil toneladas, com uma produtividade bastante superior à média do estado, além de os assentados cultivarem cerca de 25 produtos principais. Em 1996, reduziu-se o plantio de milho, e os assentados optaram por abandonar as produções de arroz e de algodão, que estavam em crise, obtendo preços abaixo do mínimo esperado, incrementando por sua vez a produção de olericultura e fruticultura, chegando a um cultivo de cerca de quarenta produtos, com o leite apresentando uma produtividade diária de 4.500 litros. A diversificação da atividade econômica no projeto estendeu-se para a piscicultura, com cinco tanques especiais onde são criados pacus e tambaquis, e para a agroindústria, mediante o surgimento de algumas fábricas, como a de farinha de mandioca e a de iogurte com frutas. Hoje, muitas famílias criam porcos de raça para comercializar; a ordenha das vacas é, em muitos casos, mecânica; as hortas são, de modo geral, muito bem cuidadas, inclusive a COPAJOTA pratica uma horticultura das mais modernas, com uma técnica que há pouco tempo está sendo praticada no Brasil, que é a de estufa com irrigação por gotejamento, na qual se produz tomate, pimentão colorido tipo exportação e pepino. Uma estufa custa em torno de R\$ 3.000,00, existindo atualmente 18 delas instaladas, a um custo de R\$ 45.000,00, montante conseguido mediante recursos próprios (R\$ 15.000,00) e empréstimo via banco.

Em 1997, foram cultivados no assentamento 65,2 hectares de frutas, como abacate, abacaxi, banana-prata, banana-maçã, café, coco,

laranja, mamão formosa e pinha, tendo sido colhidas 175,2 toneladas, das quais 163,8 destinaram-se à comercialização. No que corresponde às culturas anuais, plantaram-se 5,8 mil hectares de algodão, amendoim, arroz de sequeiro, crotalária (semente), feijão de sequeiro, mamona, mandioca, milho (4,2 mil ha), milho safrinha, mucuma (semente), soja, sorgo vassoura, sorgo (grão) e feijão azuki, colhendo-se 16,5 mil toneladas, destinando-se à comercialização 90,2% do volume colhido. Quanto à olericultura, cultivaram-se 445,3 hectares distribuídos entre abóbora, abobrinha, alface, berinjela, beterraba, cenoura, couve-flor, hortaliças diversas, jiló, macaxeira, maxixe, melancia, milho verde, morango, pepino, pimentão, quiabo, repolho, tomate e vagem. Foram colhidas 1,5 mil toneladas de olerícolas, comercializando-se 80,1% desse total.

Quanto à produção animal, registrou-se em 1997 um total de 9.598 bovinos, assim distribuídos: vacas, 45,8%; novilhas, 14,9%; garrotes, 3,2%; bezerros, 33,2%; touros, 2,7%; bois, 0,2%. O assentamento produziu na última safra (setembro 1996/março 1997 – safra de verão; abril 1996/agosto 1996 – safra de inverno) um total de 5,04 milhões de litros de leite, sendo vendidos 88,5% desse volume.

Todo esse aparato produtivo reflete-se no nível de rendimento médio das famílias assentadas, que corresponde a aproximadamente 2,8 salários mínimos, existindo famílias que superam bastante esse patamar, chegando a auferir até R\$ 1.200,00 mensais.

O nível de atendimento à saúde é também considerado razoável, uma vez que existe uma unidade de saúde em funcionamento, contando com um médico com uma frequência semanal de visitas, além de dois dentistas e um enfermeiro, que atendem diariamente, com um nível razoável, segundo os assentados da Fazenda Reunidas.

### *A relação assentamento x município*

O Projeto de assentamento Fazenda Reunidas é considerado um dos mais exitosos do país. Ele promoveu o crescimento econômico do município, que antes vivia em um estágio de pobreza, habitado por bóias-frias que trabalhavam na lavoura de cana-de-açúcar da região e dependia das fazendas de um grupo comercial que produzia na região

para uma rede de cem lojas de supermercados. Com o assentamento, as 626 famílias assentadas passaram a produzir alimentos, principalmente milho e olericultura, e a criar gado bovino para leite, promovendo uma dinamização no município, respondendo por cerca de 2 mil empregos distribuídos entre os assentados e seus assalariados e mais algumas centenas de postos no comércio e nos serviços. Hoje, o P. A. Fazenda Reunidas é um dos três maiores contribuintes em impostos do município, colocando-se no mesmo patamar da usina de álcool e açúcar e do grupo de fazendas e supermercados. Houve um incremento sensível no comércio e nos serviços do município, por influência do assentamento.

A relação do assentamento com a vida municipal é a melhor possível, pois a própria população da sede municipal reconhece o fato de o projeto ter conseguido melhorar a situação caótica em que vivia o local.

Organizado em nove vilas, o assentamento Fazenda Reunidas segue um modelo de gestão tradicional nos mesmos moldes do praticado em quase todos os projetos do INCRA. Nesse modelo, as representações dos assentados (Cooperativas, Associações, etc.) encarregam-se de tocar a vida produtiva, supervisionando e administrando as ações do projeto. Deve-se, ainda, mencionar a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST e do Movimento pela Libertação dos Sem-Terra – MLST que influenciam de forma consistente no planejamento do assentamento.

A maioria das famílias do assentamento optou pela produção e comercialização individual, mas as dificuldades existentes estão levando muitos assentados a reverem suas posições. Hoje, existem três Cooperativas: a Cooperativa Padre Josimo Tavares – COPAJOTA (16 famílias), a Cooperativa da Regional da Reforma Agrária de Promissão – CORAP (98 famílias), sendo que a primeira atua de forma coletiva e a CORAP produz individualmente, mas a comercialização é feita coletivamente, e a Cooperativa Agropecuária de Promissão – COAP. Além dessas, existe a COOPAR.

De acordo com os membros da equipe de supervisão do INCRA no assentamento, como o Projeto Fazenda Reunidas foi importante economicamente para o município e por ele estar situado geograficamente numa excelente localização, bem servido por rodovias estaduais e por

estradas vicinais de ótima qualidade, houve um maior desenvolvimento desse projeto em relação a outros do estado de São Paulo. Com o êxito do assentamento, o município tomou um impulso considerável na sua vida econômica, fazendo com que os prefeitos apoiassem incondicionalmente o P. A. Fazenda Reunidas.

O presidente da Associação dos Pequenos Produtores Nova Reunida – APRONOR – e da COAP, Antônio Barbosa, considera a relação do assentamento com o município razoável. Ele acha que a influência do assentamento no crescimento do nível de receita de Promissão traz a responsabilidade do prefeito para com os assentados. Porém, acha que o prefeito deveria assumir ações mais eficientes no assentamento, tendo em vista que ele traz uma série de benefícios para o município. O presidente da Cooperativa Regional de Reforma Agrária de Promissão – CORAP – concorda com essa avaliação, ao dizer que:

Nós sabemos muito bem que o que a prefeitura faz ainda está muito longe diante do que poderíamos obter dela. A prefeitura tem por obrigação trabalhar com toda a sua população, e a população aqui do assentamento tem uma representatividade muito grande no município porque significa uma empresa, o assentamento seria a maior do município. Então, ela teria que ter essa relação política e social conosco. E nós entendemos que não deveria ser assim por uma questão de mero interesse político, mas por uma questão social. Que a própria prefeitura entendesse que o assentamento é fundamental para o município em vista da sua importância econômica.

A prefeitura de Promissão tem feito recentemente algumas benfeitorias para o assentamento. Está perfurando poços semi-artesianos de pequeno porte, com profundidade de até 40 metros, para alguns assentados que possuem uma linha de produção que necessita de irrigação. Esta obra está sendo lenta porque a prefeitura só tem uma perfuratriz. Outra ação diz respeito à aquisição do calcário para a produção agrícola do assentamento, com o produtor pagando o calcário e a prefeitura responsabilizando-se pelo seu transporte. A prefeitura tem ajudado a Comissão de Negociação do assentamento a procurar recursos em São Paulo e onde for preciso, fornecendo o transporte para os membros da representação.

O poder público municipal tem feito manutenção nas estradas vicinais que, na opinião do presidente da Associação dos Pequenos Produtores Nova Reunida – APRONOR –, é deficiente na sua periodicidade (uma vez por ano).

Na área da educação, o transporte escolar tem sido oferecido pela prefeitura, não havendo nenhuma queixa quanto a esse serviço. O problema do setor é que escolas em algumas agrovilas do assentamento foram desativadas, sendo deslocadas para a sede municipal, mas o prefeito prometeu transporte para as crianças que forem estudar lá. Vicente Rodrigues, da CORAP, considera que a educação é um dos grandes investimentos de poder municipal no assentamento.

As ações do governo do estado têm se dado mais no que diz respeito à assistência técnica, que, na opinião de todos os entrevistados, sem exceção, é o ponto alto das ações públicas em todas as esferas no assentamento. Trata-se da atuação do Instituto de Terras de São Paulo – ITESP –, que tem substituído com eficiência, seriedade e objetividade, na visão dos entrevistados, a ausência do INCRA no assentamento.

Segundo o presidente da CORAP, Vicente R. dos Santos, a relação do assentamento com o ITESP é muito próxima porque:

Eles estão dando assistência técnica no dia-a-dia, o que, para os assentados de Promissão, é uma espécie de gratidão do órgão para com eles, pois o assentamento colaborou para que o Instituto fosse reativado. Nós sabemos que ainda existe uma limitação em relação ao trabalho do ITESP com a Reforma Agrária porque não é muito do interesse do próprio governo do estado de realizar a Reforma.

De acordo com o entrevistado, o ITESP tem trazido alguma inovação tecnológica para os assentados,

mas é muito difícil para o agricultor assumi-la. Nós vemos hoje assentados que, mesmo com o ITESP mostrando as vantagens da inovação tecnológica, existe uma resistência muito grande, justamente pela falta de credibilidade. As pessoas têm muito medo de que isso tenha um custo alto e um retorno baixo.

Essa visão está mudando, embora em ritmo lento, pois esses assentados estão vendo que aqueles que têm seguido as orientações téc-

nicas e os progressos tecnológicos têm conseguido avançar nos aspectos econômicos, políticos e sociais.

Com o INCRA, completa Vicente,

a relação é mais de fazer pressão para que sejam liberados créditos e cestas básicas. Entendemos que esse órgão não está conseguindo cumprir sua função, mas tudo isso só pode ser consertado se houver uma reciclagem em toda a estrutura política do país. O INCRA deveria ter um papel fundamental na Reforma Agrária, principalmente em São Paulo, quando a sua atuação remonta a 33 anos, mas em todo esse tempo assentou um número irrisório de famílias.

Registra-se ainda no P. A. Fazenda Reunidas a presença de apoios externos, a exemplo de Organizações Não-Governamentais internacionais ligadas à Igreja Católica, que têm vindo atuar no assentamento por meio da Diocese de Lins, de alguns colégios agrícolas da região, da Cooperativa Central de Reforma Agrária do estado de São Paulo, objetivamente no auxílio à implementação de um novo sentido de produção estratégica, realizada em conjunto com o ITESP, da Universidade de Piracicaba, mediante a oferta de cursos sobre agroindústria e agricultura para os assentados, além da presença do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST – e do Movimento de Libertação dos Sem-Terra – MLST.

No P. A. Fazenda Reunidas observa-se a presença de algumas Cooperativas: uma que trabalha no sistema coletivo, a Cooperativa Padre Josimo Tavares – COPAJOTA (composta por 16 famílias, equivalendo a 2,6% do total das famílias assentadas); Cooperativa cujo sistema de produção é um misto de individual (setor de produção) e coletivo (setor de comercialização), no caso a Cooperativa Regional de Reforma Agrária de Promissão – CORAP (com 123 famílias associadas, o que corresponde a 19,6% de famílias do assentamento); e Cooperativa que atua prestando serviços de comercialização, a exemplo da Cooperativa dos Agricultores do assentamento Reunidas – COOPAR (composta por 44 famílias associadas, cerca de 7,0% do total de famílias da Fazenda Reunidas). A atuação de parcela das famílias do assentamento (29,2% do total) foi uma forma alternativa de fortalecimento da produção que os assentados buscaram para avançar no processo e implementar a agroindustrialização. Hoje, existem projetos em

fase de plena produção, outros em implantação, alguns aprovados e aguardando recursos e diversos em estudo. São empreendimentos basicamente de caráter econômico, mais especificamente de beneficiamento de leite (usina de leite), beneficiamento de frutas, beneficiamento de farinha e feccularia.

Na visão de Vicente Rodrigues, da CORAP, o grande desafio das entidades organizadas do P. A. Fazenda Reunidas e um dos principais empecilhos ao bom andamento dos projetos de Reforma Agrária de modo geral é a infra-estrutura e, nela, as questões do armazenamento da produção e da comercialização. No caso do Assentamento Promissão,

vários atravessadores complicam a comercialização, e o papel fundamental das Cooperativas existentes no local é o de tentar garantir, em conjunto com o ITESP, o escoamento da produção de modo a que se tenha algum lucro, pois não é certo que se produza e não se consiga garantir uma comercialização que gere lucros para ao menos se ter uma vida digna.

A maioria dos assentados da Fazenda Reunidas, conforme afirmou Antônio Barbosa, da APRONOR, pertence a algum tipo de organização, seja ela a Associação, que congrega o maior número de filiados (em torno de 70% das famílias do assentamento), ou as Cooperativas. A idéia central, o que pensam todos os dirigentes dessas organizações, é chegar a um estágio no qual a grande maioria participe da Associação e/ou de alguma das Cooperativas existentes. Questionado sobre o grau de organização dos assentados, o presidente da APRONOR considera de nível médio, uma vez que a escolaridade e até o nível de politização de muitos dificultam o envolvimento deles com qualquer tipo de organização, seja cooperativista ou associativista:

Para se mudar essa mentalidade, temos que trabalhar bastante no sentido de divulgar as vantagens desse tipo de atuação, para fortalecer mais a questão da organização e mostrar, principalmente para os nossos filhos, que assim fica mais fácil se obter qualquer ajuda. Principalmente porque atualmente tanto o governo federal como o

estadual tendem a colaborar com aqueles que estão organizados, em detrimento dos individualistas.

Um dos instrumentos que contribuía bastante para que fossem divulgadas as vantagens de se trabalhar organizadamente nos assentamentos era, nas palavras do presidente da Apronor, “a rádio que existia no assentamento, mas a emissora encontra-se paralisada, por problemas nos equipamentos, no transmissor”. Grande parte dos assentados considerava que a rádio era um instrumento importante para a integração do assentamento ao município.

Apesar de demonstrar toda uma luta pela organização do assentamento, algumas lideranças locais, a exemplo dos presidentes da Corap e da Apronor e do representante do assentamento junto aos poderes públicos federal e estadual, afirmam que o assentamento não tem participação em Conselhos Municipais, desconhecendo até que eles existam no município.

Registra-se no P. A. Fazenda Reunidas a presença das organizações MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – e MLST – Movimento para Libertação dos Trabalhadores Sem-Terra, dissidência do primeiro.

O processo de construção da relação do assentamento com o município deu-se em função da própria organização dos atores locais. Segundo o presidente da Apronor, os assentados em cada agrovila têm a sua comissão de representação que constantemente se reúne para discutir seus problemas e levar as reivindicações ao poder público constituído. O que houve foi muito trabalho entre as partes envolvidas, com seriedade, contribuindo para uma relação de respeito mútuo. No caso do P. A. Fazenda Reunidas existem quatro instâncias de participação (a Associação APRONOR, e as Cooperativas CORAP, COPAJOTA, COOPAR e COAP) além da presença do MST e do MLST. Nas reuniões isoladas de cada uma dessas instâncias, discutem-se os problemas internos. Quando se quer discutir assuntos mais polêmicos, que envolvem todo o assentamento, é convocada uma assembléia geral, da qual participam representantes de todas as agrovilas, das Cooperativas e da Associação, na qual são votados os pleitos.

O representante do P. A. Fazenda Reunidas, José Mateus, acha que:

A organização do assentamento e o processo de relacionamento com o município originaram-se a partir de 44 famílias que se organizaram na época da ocupação da Fazenda, orientadas por um padre que vivia no município. Esse padre começou a incentivar essas famílias para a importância delas se unirem, pois juntas teriam muito mais poder de pressão perante as autoridades e os órgãos governamentais do que atuando isoladamente. Por conta de pressões externas, esse padre foi “incentivado” a deixar a região, mas a semente do processo organizativo estava lançada.

Para alguns entrevistados, a integração entre o assentamento e o município de Promissão foi facilitada não por causa da organização do assentamento, mas o processo iniciou-se por conta de um campeonato rural no município, organizado pelo ex-vice prefeito que coordenava, na época, o Departamento municipal de Esportes. Nesse torneio, os assentados vinham jogar na sede municipal, e as pessoas da cidade viram que eles eram “gente de bem”. Desse modo, começaram a conceder crédito no comércio, e como os compromissos eram cumpridos fielmente, foi aumentando o respeito entre todos. Os negócios multiplicaram-se e o comércio que, de modo geral, era morto foi ativado pelo assentamento.

Os principais atores na construção da relação entre o P. A. Fazenda Reunidas e o município são, de acordo com a maioria dos assentados, as organizações internas do assentamento, no caso as Cooperativas e a Associação, o poder público constituído, representado pelo prefeito, seus auxiliares diretos e a Câmara de Vereadores, o ITESP representado pelo coordenador regional e seus auxiliares, os comerciantes de Promissão e, principalmente, os assentados de modo geral e a população do município que, conscientes da importância do P. A. Fazenda Reunidas para o município, procuram cada vez mais aprimorar o relacionamento, contribuindo para um êxito maior do município como um todo.

## O caso de Guaraçai/SP

### *O município e os assentamentos*

Localizado na microrregião de Andradina, Guaraçai é um município de pequeno porte no que diz respeito ao tamanho da sua população, com 8.887 habitantes, segundo a contagem de 1996 realizada pelo IBGE, dos quais 72,1% é população urbana. Entre 1991 e 1996, o município apresentou um incremento populacional de 1,4% ao ano, verificando-se um dinamismo considerável no contingente populacional urbano, que aumentou, no período em questão, a uma taxa anual de 4,0%, enquanto a população rural registrou queda.

O município, cuja economia tem como lastro a agropecuária, tem uma produção em sua área agricultável bastante diversificada, registrando-se culturas de café, milho, arroz, algodão e tomate, de frutícolas, como manga, goiaba, laranja, limão, uva e, principalmente, de abacaxi, que se vem consolidando como uma boa alternativa econômica para os assentamentos locais, além da cana-de-açúcar. Merece destaque a cultura da amoreira, que já teve uma importância relativa na economia do município, mas atualmente a sericicultura se encontra em fase de decadência. No momento, está sendo estimulado o cultivo de eucalipto no município, objetivando atender ao consumo de padarias e olarias, o que, certamente, se tornará uma boa alternativa de rendimento. A pecuária de leite e de corte ocupa também um papel bastante relevante na economia local.

Mesmo tratando-se de um município de pequeno porte e tendo uma economia direcionada para a agropecuária, Guaraçai conta com um total de 19 indústrias de pequeno porte em seu território, na sua maioria de laticínios, de ração concentrada para animais, além de estabelecimentos de processamento de suco concentrado de frutas e diversas fabriquetas de móveis (basicamente de mesas e cadeiras). O comércio, que atende essencialmente os habitantes do município, principalmente os da zona rural, conta com 105 estabelecimentos. Por se tratar de um município agropecuarista, a maior parcela da sua população está empregada na zona rural, apesar de os setores públicos municipal e estadual absorverem parcela representativa da mão-de-obra.

Embora apresente uma boa diversificação da produção agrícola, o nível de rendimento do município ainda é baixo, mas se for comparado a outros municípios da região onde o desemprego é acentuado, a situação de Guaraçai é até certo ponto privilegiada, uma vez que apresenta um nível de emprego razoável, com o pessoal assalariado percebendo em média 1,5 salário mínimo mensal.

Guaraçai não difere da grande maioria dos municípios rurais brasileiros, apresentando uma estrutura fundiária na qual mais da metade dos estabelecimentos equivale a pequenas propriedades (até 10 ha) e ocupa uma parcela mínima do território municipal (em torno de 3,5%), enquanto as propriedades de grande porte, ou seja, aquelas com mais de 1.000 hectares, que não correspondem a 1% dos estabelecimentos, ocupam quase a metade da área do município.

O Assentamento Aroeira, abrangendo um total de 873 hectares, é o 46º assentamento em termos de tamanho entre os 97 existentes em São Paulo. Desapropriado por interesse social como latifúndio por exploração, em março de 1987, o imóvel teve a posse imitada por parte do INCRA em agosto de 1987. Abriga quarenta famílias, todas elas com experiência anterior na agricultura, cada uma delas recebendo lotes que possuem uma área média de 15,8 ha, com o projeto dispondo na sua totalidade de 633,2 hectares de área agricultável (22% sendo destinadas a lavouras e 78% a pastagens), 7,5 ha de área comunitária, 9,5 ha de estradas e 223,1 ha de área de reserva legal.

Aroeira é bastante deficiente no que diz respeito à infra-estrutura social, não se registrando nenhuma escola, a mais próxima dista cerca de 20 km. Apesar dessa dificuldade, o assentamento conta com cinquenta alunos estudando na sede do município, sendo 68% cursando o 1º grau e 32% o 2º grau, total esse que corresponde a quase todo o contingente populacional do assentamento que se encontra na faixa até 21 anos. Não existe, também, unidade de saúde, fazendo com que os assentados, quando necessitam, tenham de deslocar-se 25 km, até a sede do município, para obter atendimento.

Residem no assentamento 168 pessoas, com 44,6% situando-se na faixa etária até 30 anos (14,3% possuem até 14 anos). Cerca de 1/3 da população possui como escolaridade o 1º grau completo e 10,7% concluiu o 2º grau.

As residências dos assentados correspondem, na sua maioria (56,4%), a casas de madeira, 33,4% são de alvenaria (23,1% com acabamento e 10,3% sem acabamento) e 10,2% equivalem a residências mistas de alvenaria e madeira. Cerca de 2/3 dos beneficiários do projeto possuem poço tubular profundo, sendo a maioria dos lotes abastecida por cacimba (87,2% das residências). Quanto ao destino dos dejetos, apenas 41% das habitações contam com fossas sépticas. No que se refere à energia, todos os lotes são abastecidos por meio de corrente monofásica.

No que diz respeito à infra-estrutura produtiva, o assentamento conta, entre as benfeitorias, com estábulos em 23,1% dos lotes, 38,5% possuem paióis e 25,6% contam com sirgarias. O potencial de irrigação dos lotes é bastante limitado, pois apenas cinco propriedades (12,8%) possuem minas d'água ou ribeiros em suas terras. Entre os bens de produção, registram-se máquinas e equipamentos, como tratores, arados, grades, carretas, cultivadores, semeadeiras/adubadeiras e picadeiras. Aroeira possui 52 animais de tração, utilizados em cultivadores, semeadeiras, arados, grades e carroças. Verifica-se ainda a presença de quatro veículos utilitários e seis de passeio.

Quanto à produção pecuária, o assentamento possui um rebanho bovino de 831 cabeças, sendo 50,2% de vacas, 9,6% de novilhas, 37,2% de garrotes e bezeros e 3% de touros. A produção leiteira foi de 340,2 mil litros na última safra, com 95% comercializada. A sericicultura é praticada por 43,6% dos assentados de Aroeira em 52 hectares.

Cerca de 17,9% da área agricultável dos lotes é ocupada por culturas anuais, enquanto as lavouras permanentes absorvem 22,5% das terras, com o restante correspondendo a pastagens plantadas, não existindo pastos nativos no local. As culturas permanentes de abacaxi (produto mais importante na pauta de comercialização de Aroeira, cultivado em apenas 6,5 hectares), banana-maçã, goiaba, laranja, limão e manga abrangeram 27,8 hectares (cerca de 20% da área agricultável destinada ao cultivo), colhendo-se 110,5 toneladas, todas comercializadas. Por sua vez, as culturas anuais de arroz de sequeiro, feijão e milho foram plantadas em 110,5 hectares (aproximadamente 79% da área agricultável), obtendo-se uma produção de 88,1 toneladas, das quais apenas 16 t foram comercializadas. Na última safra, não se registrou o cultivo de olerícolas no assentamento.

O valor total da renda adquirida pelo assentamento proporcionou um rendimento médio mensal de aproximadamente 2,4 salários mínimos, que acrescidos a salários de atividades externas executadas por membros de algumas das famílias na sede municipal totalizam, em alguns casos, rendas de R\$ 400,00.

O Assentamento São José II é contíguo ao Assentamento Aroeira e ocupa uma área de 877,6 hectares, sendo o 45º assentamento do estado de São Paulo em termos de tamanho. O imóvel, desapropriado por interesse social, em 1987, era classificado como latifúndio por exploração. Beneficiando 37 famílias, abrangendo uma população de 102 pessoas, coube a cada assentado, subtraindo-se a área de reserva legal, um lote de cerca de 15,6 hectares. A maioria dos beneficiários dos lotes de São José II possuía experiência anterior ao projeto em agricultura (83,8%), sendo que 29% tinham sido arrendatários e 35,5% parceiros, enquanto os assalariados permanentes equivaliam a 19,4% e os temporários, a 16,1%. As outras famílias, correspondendo a 16,2% dos beneficiários, antes trabalhavam na atividade terciária. Metade das pessoas residentes em São José II situa-se na faixa etária até 21 anos. A faixa até 30 anos engloba quase 2/3 do assentamento.

Quanto ao nível de escolaridade, apenas 15,7% do contingente populacional completou o 1º grau, enquanto 18,6% possui o 2º grau completo. A escola mais próxima do assentamento localiza-se a aproximadamente 8 km, onde estudam apenas 27 estudantes, sendo 74,1% no 1º grau e somente 7 alunos cursam o 2º grau, todos na sede municipal. A exemplo do Assentamento Aroeira, também não existe unidade de saúde em funcionamento em São José II, a mais próxima localizando-se a 27 km de distância.

A maioria das residências do assentamento é construída em alvenaria (56,8%), enquanto as residências restantes se dividem em proporções iguais entre casas de madeira e mista de madeira e alvenaria. A totalidade dos lotes possui cacimba e mais da metade dos mesmos conta com poço tubular profundo (54%), indicando que não existe problema de abastecimento d'água no local, o mesmo acontecendo quanto à energia elétrica, uma vez que todas as parcelas são beneficiadas por rede de energia monofásica, embora não fosse permitido o uso de máquinas e equipamentos. No momento, existe um projeto para

dotar o assentamento de energia trifásica, que deve ser implantada até o final de 1998.

No que diz respeito à infra-estrutura produtiva, os lotes contam, entre as principais benfeitorias, com estábulos (40,5% do total das parcelas), paióis (37,8%), galpões (21,6%) e sirgaria (37,8%). O potencial de irrigação do assentamento é reduzido. Entre os bens de produção mais freqüentes, relativos a máquinas e equipamentos, destacam-se os tratores (possuídos por 29,7% dos assentados), arados (32,4%), grades (24,3%), carretas (24,3%), cultivadores (13,5%), distribuidores de calcário (73%), roçadeiras (13,5%), pulverizadores costais motorizados (89,2%) e picadeiras (51,4%). No que tange a animais de tração e implementos por eles utilizados, registram-se 57 animais de tração em 89,2% dos lotes, além de cultivadores (89,2%), arados (89,2%), grades (21,6%) e carroças (67,6%), devendo-se mencionar também a existência de veículos automotores (carros de passeio e utilitários) em 21,6% das famílias assentadas.

Da área total das terras do Projeto São José, 608,7 hectares são área agricultável (69,4% do total).

Pelo fato de a maioria dos assentados ter trabalhado anteriormente com agricultura, como arrendatários, parceiros ou meeiros (no caso do café e da sericicultura), a diversificação das culturas do assentamento seguiu o mesmo ritmo do município de Guaraçá, que possui sua agricultura razoavelmente diversificada. As culturas permanentes estão representadas pela produção de abacaxi, banana, café, manga e seringueira. As culturas anuais, restritas ao arroz de sequeiro, ao feijão e ao milho, abrangeram uma área plantada de 59 hectares. As olerícolas, representadas pelos cultivos de couve-flor, pimentão, tomate, vagem e melão, abrangeram uma área diminuta de 2,1 hectares.

A pecuária bovina, praticada pela totalidade dos assentados, apresenta um efetivo de 893 cabeças. A produção leiteira da última safra foi de 228,03 mil litros, todos comercializados.

As atividades agrícola e pecuária, juntas, geraram rendimentos que correspondem a cerca de 2,6 salários mínimos, sem computar a renda complementar obtida por pessoas de algumas famílias que trabalham em atividades externas, equivalentes a cerca de 6% do contingente populacional de São José II.

### *A relação dos assentamentos com o restante do município*

Na avaliação do atual prefeito de Guaraçai, Rabibi Habib Asseis, existe um bom relacionamento entre os assentamentos de Guaraçai e o poder público local. De parte da prefeitura, afirma:

Temos atendido às reivindicações dos assentados na medida do possível, principalmente porque os assentamentos encontram-se na jurisdição do município e é uma obrigação da prefeitura atender todos os distritos e áreas sem discriminação. Embora o que os assentamentos produzem não contribui em quase nada para a arrecadação municipal, ainda assim estamos melhorando estradas e mantendo escola, daí existir uma boa relação entre ambas as partes.

O presidente da Associação dos Unidos Fazenda São José II, José Pereira dos Santos, discorda do prefeito quando ele disse que os assentamentos não contribuía com o município:

Todo o excedente da produção agrícola dos assentados de São José II e Aroeira, referente aos cultivos de milho e fruticultura, é vendido em Guaraçai. O mesmo se aplica a quase toda produção de leite, que é uma quantidade razoável. Isso significa que o município lucra alguma coisa com os assentamentos. Assim sendo, é obrigação do poder municipal atender às nossas reivindicações, primeiro porque somos cidadãos de Guaraçai, segundo porque pagamos impostos e terceiro, porque é de interesse político do próprio prefeito pois juntos (Aroeira e São José II) congregamos boa parte dos votos do município, e se não tivermos ajuda, ele também não se elege.

Antônio Moreira de Souza, ex-presidente da Associação antes mencionada concorda com essa avaliação, embora ressalte que o prefeito “apóia os assentamentos, melhorando estradas, construindo escolas e postos de saúde, fazendo o que o reduzido orçamento municipal permite”.

Por sua vez, um membro da diretoria da Associação 12 de Outubro, localizada no Assentamento Aroeira, considera que:

O relacionamento dos assentados de Guaraçai com o município, de modo geral, é razoável. Com o comércio é bom, pois todas as atividades

nesse setor são feitas na sede municipal, e uma prova disso é o crédito que os assentados têm no município. Com o prefeito a relação é razoável, pois ele cumpre com os compromissos quando pode, mas às vezes achamos que falta um pouco de empenho de sua parte para acelerar as coisas. O que contribuiu recentemente para melhorar um pouco a relação com o poder municipal foi a iniciativa do prefeito de colocar um ônibus para transportar os alunos do assentamento e que tem sido utilizado pelos assentados de modo geral.

Há quem considere a relação dos assentamentos com o município apenas regular, a exemplo do coordenador regional do ITESP, Márcio Bragatto. Para ele:

Os assentamentos no início da sua implantação tiveram uma certa rejeição por parte da população (da classe média para cima) e isso criou um certo estigma. Sempre houve uma certa dificuldade dos assentados se integrarem mais na comunidade, apesar de boa parte dos que vivem nos assentamentos serem da própria Guaraçaf e muitos terem parentes na cidade, o que facilita um pouco. Mas na relação da comunidade urbana quanto ao assentamento, existe ainda um certo estigma. Contudo, a relação deles com o comércio é boa, toda a produção dos assentamentos é negociada em Guaraçaf, e de vez em quando as pessoas vêm a Guaraçaf para negociar com o assentamento, e isso implica em arrecadação municipal.

As principais ações que a prefeitura realiza nos assentamentos são o transporte de alunos e a conservação das estradas vicinais, feita duas vezes por ano. Esta última atividade há bastante tempo se encontra paralisada, uma vez que, por motivos políticos, o prefeito atual tem encontrado certa resistência da Câmara de Vereadores. Existia uma escola em cada um dos Assentamentos Aroeira e São José II, mas o Delegado de Ensino Municipal achou que seria mais viável centralizar todos os alunos em uma escola de uma fazenda particular, porque lá existia um número maior de alunos e se localizava em lugar mais central, o que facilitava o transporte. Na época da pesquisa, ela estava paralisada.

No que se refere à saúde, não existe ainda uma atuação consistente da prefeitura no local, mas há uma promessa de se montar um

posto de saúde com gabinete dentário e ambulatório, além de uma ambulância para levar o doente à sede municipal, caso necessite. A prefeitura mantém um miniposto de saúde em Aroeira, cuja finalidade é fornecer remédio, geralmente para dor de cabeça, dor de barriga ou contra vermes, e medir a pressão dos assentados. De acordo com alguns assentados, “muitas vezes o projeto tem conseguido remédios para a população local, na base do assistencialismo”.

A presença do governo estadual nos assentamentos é bastante ativa, por meio da atuação constante do Instituto de Terras de São Paulo – ITESP –, que presta assistência técnica e elabora projetos para solicitar financiamento.

Na esfera federal, merece destaque a atuação do INCRA por meio da execução de algumas obras, como a perfuração de poços artesianos em cada um dos assentamentos, uma caixa d’água e um salão de festa comunitário dentro da associação do Assentamento Aroeira. Foi por intermédio do INCRA, via PROCERA, que os assentados obtiveram financiamento individual para aquisição de gado. As estradas que cortam os assentamentos foram implantadas pelo INCRA, que também se responsabilizou pela instalação de energia elétrica.

Baseando-se nas entrevistas com diversas pessoas nos assentamentos e com lideranças do município, pode-se afirmar que o nível de organização de Aroeira e São José II é baixo. Os assentados, todos oriundos de Guaraçaí, sempre trabalharam de forma individual e nunca se preocuparam em organizar-se e em participar de entidades organizativas, mesmo depois de receberem os lotes. No que diz respeito a conselhos municipais, o município registra apenas a existência do Conselho de Educação, que não tem a participação de ninguém dos assentamentos.

Segundo o Coordenador Regional do ITESP, a participação dos assentados de Guaraçaí em movimentos organizativos só acontece quando está em jogo questões financeiras, como no caso dos projetos de financiamento que são feitos pelo ITESP. Cada um determina o que vai plantar e consegue seu avalista. O papel da Associação limita-se a oferecer o local onde as pessoas se reúnem e a pagar metade do salário de um mecânico (a outra parte é financiada pela prefeitura), cuja função é consertar os tratores dos associados.

O MST tem pouquíssima influência nos assentamentos. Apenas um ou outro assentado é simpatizante do movimento, e às reuniões que eles convocam praticamente não vai ninguém. Por sua vez, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município é dirigido por filiado ao PFL, que inclusive foi candidato a vereador e é assentado de São José II. Segundo alguns entrevistados:

Esse sindicato é muito fraco, e nos conflitos que vez por outra acontecem com os proprietários rurais da região, ele procura evitar se envolver muito na proteção dos direitos dos trabalhadores rurais para não desagradar o “outro lado”.

Apesar do baixo nível de organização e da falta de compromisso dos assentados com processos participativos, os Assentamentos Aroeira e São José II, de acordo com os entrevistados, podem ser considerados exitosos. Embora as pessoas trabalhem por conta própria, alguns hoje já caminham com suas próprias pernas, quando antes eram quase todos “bóias-frias”, como afirmou um assentado:

Só de saber que não é mais empregado de ninguém e que tem uma propriedade em que possa produzir, já é um êxito. O problema maior é a falta de financiamento que nos impede de tocar a contento nossas lavouras.

O que facilitou a integração dos assentamentos ao município foi “a importância nossa no processo eletivo por conta de sermos um colégio eleitoral de bastante peso no município”, diz o ex-presidente da Associação de São José II.

Diversos entrevistados acham que “além dos laços familiares que muitos assentados possuem com pessoas de Guaraçai, o que facilitou a integração dos assentamentos ao município foi o próprio trabalho nosso”. À medida que os assentamentos começaram a produzir, as pessoas da cidade passaram a ter uma convivência mais respeitosa, afirmaram alguns entrevistados.

Por outro lado, outros consideram que com a atuação do INCRA e com a presença do Instituto de Terras de São Paulo prestando assistência técnica, inclusive instalando no município uma representação regional, a comunidade de Guaraçai começou a acreditar nos assenta-

dos e na seriedade da Reforma Agrária na região, pois aos poucos foi sendo esclarecida do que era o processo, que não iria destruir o sistema produtivo local e que não colocaria em risco os interesses dela.

Como se vê, há situações muito diferenciadas em termos da inserção dos assentamentos e dos assentados na vida municipal e na relação com o poder público local. Algumas conclusões que resultaram das observações realizadas serão apresentadas no último capítulo deste relatório.

## **CAPÍTULO 2**

### **PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO DO ASSENTAMENTO**

A seguir são apresentadas as principais observações feitas no estudo a respeito do papel que o planejamento municipal e o dos assentamentos pode ter no processo de articulação entre o assentamento e o restante da vida municipal.

#### **O caso de Charqueadas/RS**

O assentamento (dirigido pelo MST) tem uma estrutura própria e autonomia de planejamento, o que, habitualmente, não envolve a estrutura do município.

Na atual gestão da prefeitura, em 1997, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, com o objetivo de planejar o desenvolvimento integrado da agricultura, envolvendo pequenos produtores, assentados ou não. Também foi criado o Conselho do Orçamento Municipal. O prefeito ressaltou a participação dos assentados do 30 de Maio em todos os Conselhos Municipais existentes. Ressalvou, no entanto, que essa participação ainda é insuficiente e aleatória, uma vez que os assentados se preocupam prioritariamente com os interesses específicos do assentamento. Apontou para a necessidade de os assentados comprometerem-se mais ativamente com a dinâmica local e com a solução dos problemas do município como um todo.

## O caso de Nova Santa Rita/RS

O planejamento do assentamento é feito pelo MST, com boa participação do INCRA.

Por seu lado, o prefeito (advogado, produtor rural, eleito pelo PPB) acredita que uma demagogia a forma de planejamento participativo. Considera que ao eleger os vereadores, que são a extensão da comunidade, a população participa das discussões sobre o estabelecimento das metas e dos objetivos, mesmo de forma indireta. O processo de participação completar-se-ia com a aprovação do plano anual pela Câmara, no qual constam as metas traçadas pela prefeitura. Considera o orçamento participativo “além de demagógico, populista e também inconstitucional”.

Em face dessa posição do poder municipal, não existem *locus* de articulação no planejamento municipal, do qual os assentados possam participar, como acontece em outros municípios do país.

Por outro lado, os assentamentos de Nova Santa Rita não se constituem aspectos prioritários, dentro da estrutura tradicional de planejamento do município. Pelo contrário, a prefeitura considera um problema insolúvel a necessidade de ampliação da infra-estrutura dentro dos assentamentos, tais como implantação de sistemas de abastecimento d'água, saneamento, estradas, pontes, etc.

Nesse contexto, encontra-se em Santa Rita a visão dominante de que o INCRA, ou outro órgão federal, é que deve cuidar das ações necessárias ao desenvolvimento do assentamento, na medida em que estes representam um “problema do governo federal”. Essa visão fica clara nas declarações do prefeito.

Já entre os assessores do prefeito predomina uma posição mais favorável ao planejamento participativo. Alguns entrevistados entendem que o processo de descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária só terá algum sentido no município se for tomado em conjunto, integrado com um plano de desenvolvimento do município como um todo e contando com o apoio da comunidade. Somente assim a prefeitura poderá ter legitimidade para aplicar recursos do orçamento municipal especificamente nos assentamentos, sem despertar ciúme na população rural não assentada e mesmo na população urbana.

## O caso de Santana do Acaraú/CE

O planejamento dos assentamentos é realizado, como já se viu, pela Empresa Terra 3.

Pelo lado da prefeitura, o IICA tem tido uma grande influência no apoio da elaboração de plano municipal que envolva o assentamento e amplie, assim, a interação entre a municipalidade e os assentados. Quando houve referência à ação do IICA nos assentamentos, alguns entrevistados ressaltaram a importância do apoio dado ao plano municipal, que compreende também ações de desenvolvimento dos assentamentos, principalmente os estudos de solos, hidrológicos, de irrigação e as sugestões de projetos de alternativas econômicas. A prefeitura estaria estrategicamente apoiada nesses estudos, em suas tentativas para conseguir recursos para financiamento de novos projetos.

O prefeito considera estratégico o papel que exerceu o *Conselhão* (grande Conselho Comunitário), por ele criado, para democratizar o planejamento das ações municipais, inclusive as que são feitas no assentamento. Nesse Conselho são tiradas as diretrizes de planejamento central para o município, bem como os membros que vão participar dos demais conselhos existentes no município (de Educação, Saúde, etc.). Além disso, o *Conselhão* funciona como substituto do Conselho de Desenvolvimento Municipal, que não foi criado no município.

O *Conselhão* funciona com base em Conselhos Zonais. O município foi dividido em dez zonas e essas zonas fizeram-se representar, mediante eleição direta, no próprio *Conselhão*. Uma pequena comunidade, com vinte ou trinta famílias, junta-se a outras para formar o Conselho Zonal. Os Conselhos Zonais juntam-se para formar o *Conselhão*. Uma vez por mês, os secretários municipais, o prefeito e outros segmentos da administração reúnem-se com toda a população para discutir as prioridades, por exemplo, a questão do orçamento participativo e dos investimentos públicos, a saúde e a educação pública. Do *Conselhão* saem representantes para os outros conselhos, o que parece ter reforçado as Associações locais.

Ainda segundo o prefeito, nem todas as zonas funcionam desse jeito, principalmente as sedes dos distritos e a sede principal do muni-

cípio, onde haveria o pior nível de participação da comunidade. A área urbana seria muito refratária a esse processo de participação popular, estando ainda muito marcada pelo clientelismo tradicional, mas ele destaca a boa integração dos representantes do assentamento.

No caso de Ipuerinhas, os entrevistados foram unânimes em afirmar que o planejamento foi um importante instrumento para que o assentamento se integrasse ao município, uma vez que aproximou mais os políticos, as pessoas que participavam do *Conselhão*, que se uniam em busca de um objetivo comum, que era o da melhoria de Santana do Acaraú, independentemente de credos religiosos ou políticos.

### **O caso de Monsenhor Tabosa/CE**

Em Monsenhor Tabosa, onde existem vários assentamentos, dois dos quais foram visitados para efeitos deste estudo, o planejamento ainda é praticamente incipiente. Em nível de assentamento, elaboram-se principalmente os planos de produção, feitos pelos próprios assentados com apoio da assistência técnica, que são votados e aprovados pelas instâncias internas.

Esses planos referem-se sempre ao próprio assentamento e dificilmente incorporam a dimensão municipal. A prática é que o planejamento interno feito dentro dos assentamentos também raramente incorpora variáveis de integração com outros assentamentos vizinhos ou da mesma região. Normalmente, estabelecem-se relações *a posteriori*, uma vez existindo possibilidades de intercâmbio de produtos.

O presidente da Cooperativa do P. A. Santana afirmou que ela mantém relações com outros assentamentos do Estado do Ceará, intercambiando produtos, mas também visando à difusão dos princípios da organização e do sucesso do Assentamento Santana, de modo a estimular e divulgar a Reforma Agrária.

Alguns entrevistados no P. A. Santana criticaram a pouca atenção que eles mesmos dedicam à melhoria educacional e política da população adulta, ao mesmo tempo em que se preocupam excessivamente com os fatores econômicos. Segundo um entrevistado:

A parte social dos assentamentos tem melhorado em decorrência dos êxitos econômicos e não como resultado de um planejamento específico. O descaso com os aspectos político-educacionais também termina prejudicando a integração com a prefeitura, porque imobiliza os assentados, evitando que pressionem mais objetivamente por ações municipais de desenvolvimento dos assentamentos.

Em nível de administração municipal, o prefeito admite que o planejamento depende muito da disponibilidade de recursos internos e daqueles que o deputado da região pode carrear para o município. Mesmo assim, deseja elaborar o plano de desenvolvimento municipal para o ano de 1998/1999, incluindo ações para a zona rural e contando com a participação dos assentados. O projeto já se encontra na Câmara Municipal. Na sua visão, o plano deverá ser elaborado de forma participativa, incluindo a elaboração do orçamento. Com isso, afirma ele: "O município ficará inserido na moda do planejamento participativo".

Entretanto, segundo as lideranças populares locais, a promessa da participação popular no planejamento não merece credibilidade porque não existe prática de planejamento e muito menos participativo. Seria também muito difícil a participação dos assentados no plano, uma vez que as relações prefeitura/assentamentos ainda são incipientes e esporádicas.

Existe também a intenção dos técnicos do Projeto Lumiar de encaminhar uma discussão com a prefeitura sobre os planos de desenvolvimento para os assentamentos situados na área.

Segundo declarou o vereador entrevistado, os Conselhos Municipais não vão bem porque a prefeitura teme qualquer tentativa de descentralização das decisões. Além disso, a participação dos assentados nos Conselhos Municipais deixa muito a desejar:

Nós até temos feito força para que eles façam parte de Conselhos de Assistência Social, Conselho de Ação Social, Conselho de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente... este Comitê de Geração de Emprego e Renda, do Banco do Nordeste, eles não têm se interessado muito, e eles participam do Conselho de Saúde. Mas não é aquela participação como deveria ser.

A mesma fragilidade se observa quanto às iniciativas de integração com outros segmentos da população, inclusive os sem-terra, arrendatários, parceiros e pequenos proprietários.

O êxito econômico tem, portanto, nesse caso, pouco a ver com a prática do planejamento municipal, e mais a ver com os planos de produção do assentamento.

### **O caso de Itapecuru-Mirim/MA**

Os entrevistados ligados à prefeitura procuraram ressaltar a existência de um interesse da atual administração nos seguintes aspectos:

- 1) aumentar a participação da população nas estruturas de planejamento e gestão;
- 2) melhorar as relações com os assentamentos;
- 3) estimular o planejamento participativo, com destaque para o orçamento municipal. Esses aspectos nunca eram confirmados quando os entrevistados ou suas lideranças eram assentados.

A rigor, o município não tem estruturas de planejamento, particularmente planejamento participativo.

O Instituto do Homem organiza seminários internos nessa direção, visando a reverter as metodologias setorializadas/centralizadas de planejamento, em que as demandas da população são registradas e encaminhadas unicamente via Secretarias Municipais de governo.

Apesar disso, a montagem do novo planejamento constitui-se de discussões e debates setorializados, envolvendo representantes da indústria, do comércio e dos sindicatos, além do pessoal técnico dos diversos órgãos federais e estaduais. Não há participação de representantes dos assentamentos nas decisões municipais. O planejamento não tem, assim, influenciado para ajudar na integração do assentamento à vida municipal. O isolamento é ainda a maior marca do Assentamento Entroncamento, como se viu anteriormente.

## O caso de São João do Araguaia/PA

Apesar de toda a organização existente em Araras, o processo de planejamento é bastante incipiente. Para os assentados, o planejamento corresponde à elaboração de um cronograma de financiamento do assentamento. A Caixa Agrícola, por dois anos, montou o que chamava de um “cronograma de planejamento”, que contemplava as formas mais viáveis de se melhorar a vida no assentamento e onde buscar esse melhoramento, tanto no que diz respeito à vida econômica e social como à cultural.

As entidades organizacionais, que assumem os papéis de planejadores do assentamento, tomam suas decisões em assembléia geral na qual todos os associados têm direito a voz e voto. A idéia dessas organizações é de que, quanto mais organizado, com mais entrosamento, mais união, melhor o planejamento do assentamento, embora este seja realizado de maneira informal.

Embora não exista um planejamento formal em Araras, é comum a prática da discussão das questões socioeconômicas entre os diversos atores do assentamento.

Quanto ao Município de São João do Araguaia, somente no final de 1997, o prefeito resolveu coletar subsídios para a formulação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, cuja concepção original deverá contemplar questões como infra-estrutura, produção agrícola e extrativismo vegetal, produção pecuária e extrativismo animal, agroindústria e comercialização. Serão discutidas também questões como quais atividades devem ser implementadas para superar os problemas do município e quem vai executá-las.

Segundo alguns entrevistados, essa *ausência de planejamento*, tanto em nível de assentamento como de município, certamente *influencia negativamente a integração entre seus atores*.

## O caso de Nova Esperança do Piriá/PA

Não existe planejamento (muito menos planejamento participativo) que ajude na integração dos assentados à vida municipal. Existem os Conselhos de Saúde e de Educação, mas como instâncias “criadas de

cima para baixo”, Conselhos *pro forma*, cujos estatutos feitos em Belém foram aprovados na Câmara Municipal em caráter de urgência. As entidades que os compõem não estão preparadas de fato para assumir os Conselhos como eles devem ser.

A ausência de planejamento é, de acordo com a maioria das pessoas entrevistadas no assentamento, um fator que dificulta bastante a integração dos assentamentos com o município.

Mais uma vez, nesse ponto, apareceram as divergências entre a visão dos líderes dos assentados e a dos representantes do poder municipal. Para o assessor da prefeitura:

Se o assentamento não tem um planejamento daquilo que deve produzir, de como escoar a produção, mais tarde isso influencia de forma negativa no município, pois a agricultura é o seu alicerce e não existe uma preocupação da parte de todo município quanto a esse fato. O próprio governo federal, através do INCRA, deveria auxiliar o assentamento, orientando sobre o que eles deveriam plantar, realizar experimentos, novas técnicas, novas culturas, comercialização e até a própria administração, senão tudo vai por água abaixo. Tudo isso é planejamento. Parece que esse Projeto Lumiar, do INCRA, está fazendo isso.

O vereador e presidente da Cooperativa discorda dessa afirmativa de que o assentamento não tem planejamento:

Não temos aquele planejamento formal, mas tudo que fazemos é planejado. Para conseguirmos financiamentos do FNO, por exemplo, tivemos que planejar. Reunimos um grupo para poder elaborar projetos. Nós conversamos bastante com os sócios do Sindicato e da Associação e deliberamos sobre o que seria melhor fazer. Tudo isso consta das atas das assembleias. Acho que isso é planejamento.

O secretário de Agricultura do município (um dos assentados) é mais modesto ao afirmar que eles planejam, mas para um número restrito de pessoas no assentamento. Segundo ele:

Não estamos planejando uma ação, por exemplo, de assistência técnica para 1.100 famílias. Nós não temos essa capacidade de responder isso agora. Nós estamos planejando para o movimento que tá organizado. Para 112 famílias que solicitaram financiamento. Estamos planejando com o Lumiar essa questão do diagnóstico. Quem dera um dia nós pudéssemos planejar para o assentamento.

Em nível interno do assentamento, o instrumento fundamental, tanto dentro da associação como do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Esperança do Piriá, é a Assembléia Geral. A Associação tem coordenadores em cada colônia no assentamento, e o Sindicato tem os delegados sindicais em diversos pólos, que se reúnem frequentemente para deliberar sobre questões comuns aos trabalhadores rurais dos assentamentos e de todo o Município de Piriá.

### **O caso de Cristalina/GO**

O planejamento municipal inexistente. E as palavras do prefeito demonstraram que o planejamento ainda é um fato distante de se concretizar. Para ele, “isso aí é sonho de político que gosta de fazer presepadas”. Já no Assentamento Três Barras o planejamento vem acontecendo depois da criação da Cooperativa Agrícola de Três Barras e da prestação de serviços de consultoria oferecida pela Tapsuí, que fez um levantamento exaustivo da situação do assentamento no início de 1997 e elaborou um planejamento sobre o que deveria ser produzido, quando seria colhido e como seria comercializado. Como se trata de uma atividade ainda embrionária, esse planejamento ainda não pode ser avaliado.

### **O caso de Promissão/SP**

Apesar de todo o sucesso do Assentamento Fazenda Reunidas, tanto no que diz respeito à atividade econômica como ao grau de organização, o planejamento formal não é prioridade. A gestão do assentamento fundamenta-se no acionamento das representações dos assentados para elaborar, de forma direta ou indireta, projetos, planos

de produção, prioridades de obras de infra-estrutura básica, obtenção de crédito.

O presidente da Cooperativa APRONOR concorda que o assentamento como um todo não tem prática de planejamento, mas, isoladamente, as cooperativas executam seus planos. Diz que planejar é o maior desafio do pequeno produtor isoladamente. Acredita que o caminho para que isso se concretize é por meio do aprendizado em conjunto, o que vem acontecendo dentro das Cooperativas, onde se tem de pensar coletivamente, mas esse é um processo que se está iniciando. Por sua vez, o representante do MLST e porta-voz do assentamento para assuntos dos governos federal e estadual, José Mateus, afirma:

Existe planejamento no assentamento. Ele começa junto ao ITESP. Os representantes das diversas agrovilas que compõem o assentamento reúnem-se com a coordenação e com os técnicos desse órgão e discutem o que devem plantar, como fazer a comercialização, etc. Recentemente, por exemplo, escolhemos que plantaríamos café e frutas e que batalharíamos pela implantação de uma míni CEASA na rodovia estadual que margeia o assentamento para eliminar de uma vez com o problema do atravessador. Passamos tudo para o papel e procuramos implantar aquilo que foi deliberado. Isso é planejar.

Segundo José Mateus, esse planejamento tem contribuído para a integração do assentamento ao município, uma vez que as reuniões também contam com a participação da prefeitura, que para facilitar o relacionamento com o assentamento criou um Setor Rural que cuida da emissão de talão de notas para comercialização da produção, além de estar implantando a Casa da Lavoura, que se encarregará de fornecer insumos a preços acessíveis aos agricultores. Quando o assentamento opta por um tipo de cultura, o governo municipal auxilia-o no fornecimento de mudas (doação), como aconteceu com os plantios de café e de abacaxi. A prefeitura sempre procura encontrar junto com os assentados o melhor caminho para as atividades do assentamento, porque, na realidade, ele está gerando renda para o município e con-

tribui para diminuir o fluxo de pessoas do campo que, sem terras para produzir, procuram a cidade para sobreviver.

### **O caso de Guaraçai/SP**

Tanto o município de Guaraçai como os assentamentos Aroeira e São José II não se utilizam da prática de planejamento formal. Segundo o prefeito, o planejamento de Guaraçai está na sua cabeça, mas ele não está podendo realizar nenhuma meta devido à difícil situação financeira que o município atravessa. Os assentados entrevistados consideram que eles costumam planejar todas as suas ações, mediante reuniões com os técnicos do ITESP, que contam com a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e de representante da prefeitura.

Segundo o coordenador regional do ITESP, Márcio Bragatto, o órgão e as representações dos assentamentos reuniram-se em 1994 para planejar a estratégia de produção para as safras 1995/1996 e 1996/1997.

A perspectiva era de que no mínimo se teria resultados regulares. Elaboraram-se projetos para plantar milho, algodão e alguma fruticultura, mas, no final da primeira safra, na hora "H", no momento de vender a produção, o preço do milho, que era o grosso da atividade dos assentamentos, despencou, e isso se tornou um dado negativo para o processo de planejamento no local. O prejuízo foi grande.

Por outro lado, continua Márcio Bragatto "um dado positivo em todo esse processo foi a participação da maioria dos assentados, saindo um pouco do seu individualismo, que é bastante arraigado entre eles". Apesar de certo fracasso dessa experiência, muita gente hoje está procurando aperfeiçoar seu planejamento na busca do desenvolvimento dos seus lotes. Tanto que o ITESP, em convênio com a FAO e com a participação do INCRA, está promovendo o treinamento de técnicos que lidam na área, com o objetivo de analisar o sistema agrário e se ter uma noção com mais profundidade do sistema de produção dos assentamentos e, a partir daí, ver qual o melhor caminho para o as-

sentado planejar sua produção e com isso melhorar a sua renda agrícola. O planejamento entra nesse sentido, de se ter uma visão de cada situação, de cada assentado e se planejar a assistência à produção, quem sabe num trabalho junto com as organizações locais, analisando a questão da verticalização da produção, por meio da agroindustrialização daquilo que as pessoas estão produzindo. Têm sido feitos alguns ensaios na região, mas só ensaios. O ITESP está caminhando por essa rota, no sentido de aproximar o trabalho conjuntamente com os assentados, não só no aspecto técnico da produção, mas nos aspectos de planejamento, participação associativa e comercialização.

Alguns entrevistados consideram que é difícil, no Brasil, fazer um planejamento da atividade agrícola hoje. Se uma cultura se mostra viável, o governo, por meio de uma medida econômica, pode mudar o quadro.

Esse planejamento, até certo ponto informal, tem gerado alguns frutos, porque, de uma forma ou de outra, se começou a mudar o comportamento das pessoas. Nota-se uma melhoria econômica nas casas, e assim fica mais fácil organizar os assentados e fazer com que participem da vida coletiva, como observaram alguns entrevistados.

## PARTE III

### CONSIDERAÇÕES FINAIS



## QUANTO AO DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO

No que tange à descentralização, as entrevistas realizadas com atores relevantes deixam claro a insuficiência do debate sobre esse tema e o desconhecimento da proposta pensada pelo Gabinete do Ministro Extraordinário da Política Fundiária (MEPF). Precisa-se, portanto, investir na concepção e na divulgação das idéias centrais que devem comandar um futuro movimento de descentralização. Inclusive dentro do próprio INCRA não há uma compreensão clara da proposta do Gabinete do Ministro e da alta direção da instituição.

Talvez, por isso mesmo, emergem das opiniões coletadas mais receios, dúvidas, questionamentos e riscos do que adesão, vantagens e pontos positivos. Percebem-se como observações-sínteses, feitas pelos principais tipos de entrevistados:

Riscos da descentralização explicitados pelos prefeitos e sua equipe:

- que a União apenas transfira para os municípios a responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos, sem transferência de autoridade e autonomia decisória. Os prefeitos desconfiam que se trata de mais uma tentativa de repassar para os municípios encargos e responsabilidades constitucionalmente atribuídos à União, sem clara definição e regulamentação das obrigações e das contrapartidas;
- que a descentralização, nas formas como vem sendo praticada, tenda mais para a municipalização do que para a descentralização propriamente dita;
- que a União descentralize as atividades sem descentralização financeira, isto é, que a União e os governos estaduais não repassem recursos com suficiente agilidade e flexibilidade para a gestão localizada. Cita-se, freqüentemente, a descentralização da saúde, da educação e, mais recentemente, do trânsito,

em que os municípios são obrigados a assumir a gestão, sem que detenham as reais condições para o exercício de tais atribuições;

- que as prefeituras sejam obrigadas a pulverizar ainda mais seus recursos, substituindo a União, que, nas condições atuais, bem ou mal, financia os assentamentos;
- que as prefeituras não consigam responder às necessidades do assentamento, não só por razões financeiras, mas também porque nos municípios e nas prefeituras não se dispõe de pessoal capacitado para assumir a complexidade das ações capazes de assegurar o desenvolvimento exitoso dos assentamentos. As prefeituras e muitas das demais instituições locais não têm experiência de atuação em assentamentos (agora é que começam a atuar nesse tipo de projeto, na maioria dos casos);
- que a ação fundiária seja bloqueada. Os prefeitos conservadores temem a pressão do movimento popular para realizar desapropriações. Os prefeitos, em geral, temem a pressão das oligarquias e dos correligionários políticos para aquisição e desapropriação de terras, em função de compromissos locais.

Riscos da descentralização explicitados por lideranças sindicais e populares, em geral, e dos assentamentos, em particular:

- que a descentralização anule ou minimize a repercussão nacional resultante da pressão dos movimentos (sociais e sindicais) de luta pela Reforma Agrária, circunscrevendo as pressões dos sem-terra ao âmbito local, de mais fácil administração;
- que possa ocorrer a instrumentalização da desapropriação de terras por prefeitos conservadores (que constituiriam a maioria), para atender compromissos locais;
- que ocorram o abandono e o desinteresse da União (INCRA) pelos assentamentos já existentes, dificultando a concessão de crédito, assistência técnica e outros recursos para o desenvolvimento dos assentamentos;
- que se prejudique a prática de gestão associativa dentro dos assentamentos e de produção coletiva, que levou muitos anos

para ser desenvolvida. O risco seria a dificuldade de repassar o modelo para novos assentamentos;

- que se dê a centralização dos processos de apoio ao desenvolvimento do assentamento nas mãos dos prefeitos (espécie de prefeiturização), caso prevaleça a idéia de municipalização da Reforma Agrária, sobretudo onde a comunidade dos assentados não esteja organizada;
- que se dê a generalização da forma como o governo do Estado do Ceará conduz a Reforma Agrária, intitulada “Reforma Agrária Solidária”. O risco seria a ocorrência de “ônus maior do financiamento da terra”, bem como a discriminação de municípios com prefeitos de oposição. Esse seria o caso de Santana do Acaraú, cujo prefeito pertence ao PSB, e onde os assentamentos estariam com dificuldades para receber recursos estaduais, como os do Projeto São José.

Riscos da descentralização explicitados por lideranças populares, em geral, e dos assentamentos, em particular, quando os assentamentos são integrados com a municipalidade. Nesses casos, destacou-se que:

- dependendo do nível da organização popular para o planejamento participativo é que prospera a participação da população na gestão de programas e ações das administrações municipais. Se a descentralização da Reforma Agrária não incorporar essa participação, será uma espécie de doação da União às elites locais;
- existe o risco de as estratégias de descentralização da Reforma Agrária não serem bem montadas dentro do espaço de poder local, repetindo-se as distorções que já ocorrem com a descentralização da saúde e da educação para os municípios. No caso de Santana do Acaraú, citou-se a formação burocrática de Conselhos de Saúde e de Educação.

Portanto, no contexto brasileiro atual, os principais riscos associados ao movimento de descentralização são:

- o de uma descentralização atomizada e fragmentadora (o que remete ao debate da descentralização coordenada);
- o da desobrigação resultante da delegação de atribuições sem que haja meios, em poder de quem recebe, para assumi-las.
- o risco de uma mera desconcentração (ou seja, delegação de tarefas sem transferência de poder e de acesso à participação da sociedade na gestão das políticas descentralizadas).

Com a descentralização, as instâncias locais (o município, a comunidade) devem se constituir catalisadores das forças econômicas e das energias sociais, bem como síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Mas o corte local não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social, econômico e ecológico no qual está inserido e com o qual estabelece uma relação de interação e intercâmbio intenso (trocando externalidades negativas e positivas, numa relação de controle, concorrência e/ou complementaridade).

A influência e o peso dos problemas e dos interesses locais podem levar a visões e decisões da sociedade excessivamente localizadas e isoladas das condições e determinações do contexto, diminuindo a importância das iniciativas estratégicas e podendo representar atomização e fragmentação das ações no plano local.

Essa tendência, reforçada pelos próprios limites de informação das sociedades locais, pode restringir a eficácia das iniciativas e dos programas de desenvolvimento, pela falta de percepção dos processos globais em que o local está inserido e interagindo, condições concretas do ambiente.

## QUANTO À INTEGRAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS À VIDA MUNICIPAL

Como se disse antes, as situações encontradas foram muito diferentes: havia assentamentos exitosos e praticamente isolados do restante da vida do município onde estavam localizados; e casos de assentamentos com boa integração à vida municipal. Por outro lado, alguns casos que foram indicados como exemplos de assentamentos exitosos não se apresentavam exatamente como tal e dentre esse conjunto também foram encontradas situações distintas (alguns assentamentos tinham boa integração e outros uma integração muito incipiente ou quase inexistente).

Os casos de *êxito do assentamento com boa integração à vida municipal*, como o Assentamento Três Barras (Cristalina/GO) o Assentamento Fazenda Reunidas (em Promissão/SP), e Aroeira e São José II (ambos em Guaraçai/SP), mostram entre os fatores que influenciaram no processo integrativo:

- *o peso relativo elevado do assentamento na economia local* (como no caso de Promissão), que permite aos habitantes municipais sentirem efeitos positivos advindos da presença do assentamento na dinâmica municipal;
- *a boa organização dos assentados*, que tomavam iniciativas na direção da integração, em alguns casos associada à qualidade da assistência técnica oferecida ao assentamento, como no caso dos assentamentos de Promissão e Guaraçai, ambos em São Paulo;
- *a existência de boa relação comercial* ligando as áreas produtoras do assentamento e a demanda da sociedade local;
- *a existência de boa acessibilidade* – dada especialmente por boas estradas – entre o assentamento e o restante do município;

- *a existência de prefeitos abertos ao diálogo* com os assentados e suas lideranças e dispostos a atender às demandas vindas do assentamento, mesmo quando eram de perfil conservador.

Em alguns casos, a existência de *parentesco entre famílias* assentadas e famílias do município (como em Promissão/SP) também facilitou a integração. Do lado oposto, como nos assentamentos contíguos de Guaraçá, a integração revelou-se mais difícil quando os assentados vinham de outros municípios, sendo vistos pela sociedade do município de destino como “forasteiros”, como ocorreu nos assentamentos de Guaraçá/SP, onde as classes média e alta local estigmatizavam os assentados. Nesse caso, a articulação precisou ser buscada pela via de boas relações econômicas (a produção do assentamento comercializada no município, dinamizando o comércio local) ou pela via do peso político (o peso eleitoral é avaliado como tendo influenciado no processo de integração dos assentados à vida municipal).

No caso de *assentamentos exitosos, mas com fraca integração à vida municipal* (como o Assentamento 30 de Maio, em Charqueadas/RS, o Capela, em Nova Santa Rita/RS, os Santana e Bargado, em Monsenhor Tabosa/CE, e o Araras, em São João do Araguaia/PA), alguns fatores atuaram na direção da integração e outros a dificultaram. Entre os que favoreceram estão:

- *a boa organização interna do assentamento* (em geral a principal causa do êxito) e as iniciativas dos assentados e de suas lideranças na busca de uma melhor inserção na vida local;
- *o papel do prefeito*, que quanto mais favorável à Reforma Agrária mais facilita a ligação do assentamento com o restante do município e mais ações realiza na direção de apoiar o desenvolvimento do assentamento e de seus habitantes. Como no caso anterior, quanto mais conservador o prefeito e quanto mais a população local vê os assentados como “forasteiros”, mais o assentamento tende ao isolamento.

Em alguns casos (como o Assentamento Capela, em Nova Santa Rita/RS, ou o Santana, em Monsenhor Tabosa/CE), o relacionamento tendeu a ser mais forte com municípios vizinhos que com aquele em

que se situavam. A *maior acessibilidade* para tais municípios (e seu contrário, o isolamento proporcionado pela ausência de meios de comunicação e transportes entre o assentamento e a sede municipal) foi uma causa importante dessa situação. No Assentamento Capela, os assentados buscaram construir boa relação social com seus vizinhos, convidando-os a visitar o assentamento, como forma de ampliar os vínculos deste com o ambiente próximo.

Nos assentamentos do Rio Grande do Sul (como o 30 de Maio, em Charqueadas, e Capela, em Nova Santa Rita) destaca-se o bom relacionamento dos assentamentos com o governo federal, por intermédio do INCRA local. Vários entrevistados elogiaram a ação do INCRA e o apoio que ele representou para o sucesso dos assentamentos e o bom grau de relacionamento entre os assentamentos e o INCRA local (relações sobretudo informais, segundo foi testemunhado). Já no caso dos assentamentos do Ceará, a referência à ação do INCRA vai na direção oposta. Em Santana (Monsenhor Tabosa), a avaliação geral obtida é de que a forma de atuação do INCRA é um dos fatores que contribuem para o isolamento, ao invés da integração. Nesse caso, os assentamentos tendem a ser implantados e, portanto, a serem vistos pela população municipal como “território federal”, isolando-se do restante do município.

Finalmente, no caso de *assentamentos menos exitosos*, a melhor situação de inserção foi encontrada no Ceará (assentamentos de Santana do Acaraú), com duas variáveis aparecendo como as que mais atuaram na melhoria da integração assentamento x município: a *organização dos assentados, de um lado, e o papel do prefeito*, de outro.

No caso de menor integração dos assentados, a *dificuldade de inserção* deveu-se a motivos variados, como:

- o fato de o assentamento e o município serem, ambos, muito recentes (como no caso de Nova Esperança do Piriá/PA e o Assentamento Arapuã/Simeira);
- a postura de isolamento dos próprios assentados coincidindo com o desinteresse do prefeito em atender à demanda do assentamento e às relações episódicas com o INCRA local (como no caso de Entroncamento, em Itapecuru-Mirim/MA).

Como se vê, situações e motivações apresentam-se distintas nas diversas regiões do país. Mas *ter boa inserção não aparece como essencial ao êxito do assentamento*, tanto que não foram raros os casos de êxito com fraca integração à vida municipal. Nesses casos, o mais importante foi ter um bom nível de organização interna, o que apareceu muitas vezes associado a uma boa assistência técnica (quer de uma ONG, quer de uma empresa de assessoria). Ou ter um apoio sólido do INCRA, como aconteceu nos assentamentos visitados no Rio Grande do Sul.

Assim, a hipótese da qual se partiu, de que:

O estabelecimento de relações positivas entre os assentamentos e o desenvolvimento municipal é fator importante para o sucesso de um assentamento (o isolamento ou o pouco relacionamento sendo fator que dificulta o desenvolvimento de um assentamento), não foi confirmada na realidade estudada. Assentamentos exitosos mas bastante isolados do restante da vida municipal foram encontrados com frequência, como se demonstrou ao longo do presente relato.

O estudo revela, assim, que está longe a situação desejada de ter assentamentos ao mesmo tempo exitosos e bem integrados à vida municipal. A descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária poderia ajudar no processo de integração, mas a dinâmica interna do próprio assentamento, em especial o nível elevado de organização dos assentados, apareceu como a variável mais importante, tanto para o êxito do projeto em si como para a construção de boas relações com o restante do município em que se localizam.

## ANEXO

### ENTREVISTADOS E CONSULTADOS

Foram realizadas entrevistas com as seguintes pessoas, a quem os pesquisadores agradecem a disponibilidade, a paciência e a presteza no fornecimento de informações que tornaram possível a elaboração deste documento:

*Em Santana do Acaraú/CE:*

João Ananias, prefeito de Santana do Acaraú/CE; Francisco Lúcio Tomáz, secretário da Agricultura; João Batista do Nascimento, presidente da Associação dos Assentados do P. A. Bonfim-Conceição; Raimundo Bernardo dos Santos, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú/CE; Antônia Maria da Costa, vereadora em Santana do Acaraú/CE; Sandra Maria Freitas e Hélder Lopes, diretores da ONG Terra Três; Antônio Albuquerque Carneiro, presidente da Associação de Pequenos Agricultores da Fazenda Ipueirinhas-Ouricuri; Maria Vasconcelos Pompeu, agente de saúde e líder do Assentamento Ipueirinhas-Ouricuri.

*Em Monsenhor Tabosa/CE:*

José Araújo Souto, prefeito de Monsenhor Tabosa/CE; José Pereira dos Santos (José Mamede), presidente da Cooperativa de Produção Agropecuária Águia do Assentamento Santana Ltda.; Sebastião Vieira da Silva, vereador em Monsenhor Tabosa/CE; Luzia Nascimento de Melo (Luíza Canuto), presidente do Sindicato de

Trabalhadores Rurais de Monsenhor Tabosa/CE; José Américo Moreira Júnior, engenheiro agrônomo do Projeto Lumiar em Monsenhor Tabosa/CE; Antônio de Souza Mourão, vice-presidente da Associação Nova Esperança, do P.A. Bargado.

*Em Itapecuru-Mirim/MA:*

Geraldo Ismar Lopes, secretário da Produção, Abastecimento e Meio Ambiente de Itapecuru-Mirim/MA; José Francisco de Carvalho (Zé Dinésio), presidente da Associação Picos I, no P. A. Entroncamento.

*Em Nova Santa Rita/RS:*

Francisco Brandão, prefeito de Nova Santa Rita/RS; Fernando Facci, assessor do secretário da Agricultura de Nova Santa Rita/RS; Guebarte Eberhardt da Silva, técnico da EMATER em Nova Santa Rita/RS; Milton Fornasieri, presidente, e Airton Rubenique, tesoureiro da Cooperativa de Produção do P. A. Capela; Antônio César Perozzo, assentado no P. A. Capela e dissidente da Cooperativa.

*Em Charqueadas/RS:*

Jaime Silveira, prefeito de Charqueadas/RS; Gilmar Carvalho da Silva, diretor de Agricultura da prefeitura de Charqueadas/RS; Leonardo Melgarejo, técnico da EMATER- RS; José Valmor de Oliveira, tesoureiro da Cooperativa do P. A. 30 de Maio.

Foram também realizados contatos com Sandra Maria Freitas e Hélder Lopes, diretores da ONG Terra Três, em Santana do Acaraú/CE; com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itapecuru-Mirim/MA; e com Joacir Piccoloto, vereador em Charqueadas-RS.

*Em São João do Araguaia/PA:*

Prefeito Mário César Sobral Martins; a presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São João do Araguaia, Renildes Santana; o secretário da Caixa Agrícola do Projeto de Assentamento Araras Raimundo Conceição da Silva; e o delegado sindical de Araras, Francisco Rodrigues da Silva.

*Em Nova Esperança do Piriá /PA:*

Assessor da prefeitura do município, Élcio Lourenço; o vereador da Câmara Municipal de Nova Esperança do Piriá e assentado Antônio Nílton; o secretário de Agricultura do município e assentado Zacarias Rodrigues Botelho; e a secretária de Administração Marilene Pinelli.

*Em Cristalina/GO:*

A pesquisa foi feita junto ao prefeito Ildeu Andrade; ao presidente da Cooperativa Agrícola Três Barras Ltda., João Pedro de Farias; ao presidente da Associação dos Produtores Rurais de Três Barras, João Batista; e aos assentados José Lourival e Severino José.

*Em Promissão/SP:*

Realizaram-se entrevistas com: Jefferson Bonato (técnico agrícola) e Edy Kimura (engenheiro agrônomo), membros da equipe de supervisão do INCRA-SP no P. A. Fazenda Reunidas; Clécio Moraes Vedoato, prefeito de Promissão; Vicente Rodrigues dos Santos, presidente da Cooperativa Regional de Reforma Agrária de Promissão/CORAP, representante do MST no assentamento e assentado do P. A. Fazenda Reunidas; Antônio Barbosa (Antoninho), presidente da Associação dos Pequenos Produtores Nova Reunidas (APRONOR) e segundo secretário da Cooperativa de Produção Agropecuária de

Promissão (COAP); José Mateus, representante geral do assentamento Fazenda Reunidas junto aos governos estadual e federal e membro do Movimento de Libertação dos Sem-Terra – MLST.

*Em Guaraçai/SP:*

Foram entrevistados: o prefeito Rabibi Habib Asseis; o presidente da Associação das Unidas Fazenda São José II, José Pereira dos Santos (Zequito); o ex-presidente da Associação das Unidas Fazenda São José II, Antônio Moreira de Souza, assentado do Lote 27; Severino José da Silva, assentado de Aroeira e associado da Associação 12 de Outubro; José Mendes, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guaraçai e assentado de Aroeira; Márcio Bragatto, coordenador regional do Instituto de Terras de São Paulo – ITESP – em Guaraçai. Em São Paulo, foram ainda entrevistados Eduardo Galletta e Maria Judith, diretores do ITESP.



