

PEDRO SISNANDO LEITE
Organizador

REFORMA AGRÁRIA
E
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL



Brasília
2000

Seminário sobre

Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável

Comitê Nacional

Tasso Jereissati

Governador do Estado do Ceará

Raul Jungmann

Ministro do Desenvolvimento Agrário

Beni Veras

Senador da República

Milton Seligman

Presidente do Incra

(quando da realização do Seminário)

Comitê Técnico

Antonio Bezerra Peixoto - Idace

Antonio Rocha Magalhães - Banco Mundial

Carlos Miranda - IICA

Edson Teófilo - MDA-Nead

Joachim von Amsberg - Banco Mundial

Pedro Sisnando Leite - SDR/CE - Presidente

Silvio Sant'Anna - Fundação Grupo Esquel

Grupo Executivo

Silvio Sant'Anna

Victoria Lobo

John Cutino

Marília Castelo Magalhães

Sônia Macêdo

Promoção

Governo do Estado do Ceará

Secretaria de Desenvolvimento Rural -SDR

Instituto de Desenvolvimento Agrário - Idace

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento - Nead

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Apoio

Banco Mundial

Fórum Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra - Anoter

Instituto Interamericano de Cooperação para a
Agricultura - IICA

Organização

Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB)

SAS Quadra 6 Bloco k sala 801/A

70070-915 Brasília - DF

esquelbr@esquel.org.br

(61)322.2062

Fortaleza-Ceará

23 a 25 de novembro de 1998

REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Seminário sobre

Reforma Agrária

e

Desenvolvimento Sustentável

Edição organizada pelo Comitê Técnico

Antonio Bezerra Peixoto - Idace
Antonio Rocha Magalhães - Banco Mundial
Carlos Miranda - IICA
Edson Teófilo - MDA-Nead
Joachim von Amsberg - Banco Mundial
Pedro Sisnando Leite - SDR/CE - Presidente
Silvio Sant'Anna - Fundação Grupo Esquel

Coordenação Geral da Edição

Silvio Sant'Anna
Victoria Lobo
John Cutino
Marília Castelo Magalhães
Sônia Macêdo

Intelecto - Consultoria, Estudos e Projetos
SCS Quadra 6 Bloco A
Edifício Presidente salas 305/307
70327-900 Brasília-DF
(61)321-3363
diretoria@intelecto.net
<http://www.intelecto.net>

Edição Final

Intelecto-Consultoria, Estudos e Projetos

Editores

Frank Soudant
Ivônio Barros Nunes
Tereza Vitale

Coordenação de Revisão

Tereza Vitale

Diagramação

Mônica Nogueira

Digitação

Maria de Jesus Silva de A. Oliveira

Estagiários

José Thiago V. Jaime
Mauro César Flores

Capa

Jacyara Batista Santini
(a partir da logomarca utilizada no seminário)
Ivônio Barros Nunes

Ilustrações

André Santini
Jacyara Batista Santini
Photo Agência (foto p.8)

Esta publicação reúne todos os documentos apresentados pelos respectivos autores para o debate realizado no Seminário Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável e sua divulgação, a reprodução dos artigos somente pode ser feita a partir da expressa autorização do Autor e dado conhecimento ao Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento.

ISBN: 85-86315-32-X

Ficha catalográfica

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Reforma agrária e desenvolvimento sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário. Pedro Sisnando Leite *et alii* (orgs.).
Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento /
Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

382 p.

1. Questão Agrícola. 2. Desenvolvimento Agrícola. 3. Questão Fundiária. 4. Desenvolvimento Econômico. I. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento. II. Ministério do Desenvolvimento Agrário. III. Pedro Sisnando Leite. IV. Título.

CDU

631
338.431
332.282
330.34

Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento



INTRODUÇÃO



A reforma agrária é o instrumento de democratização da riqueza mais eficaz que conhecemos. Nos últimos anos o governo federal deu prioridade ao conjunto de políticas públicas que envolvem a reforma agrária, a agricultura familiar, a qualificação para o trabalho, o crédito facilitado, a educação do agricultor e de seus filhos e a educação ambiental.

De 1995 até meados deste ano, assentamos 318 mil famílias, distribuídas em 2.734 projetos. Desapropriamos, no mesmo período, 15,8 milhões de hectares. Mais de R\$ 7 bilhões já foram investidos.

O núcleo central desse processo acelerado de desenvolvimento da reforma agrária no país é a combinação da vontade política do governo com o desejo da sociedade.

O Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável foi um ponto importante dessa estratégia. Foi promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em conjunto com o Governo do Estado do Ceará e contou com a participação de entidades muito representativas e estudiosos altamente qualificados.

Naqueles dias discutimos um significativo conjunto de aspectos da matriz que envolve a reforma agrária, no que se refere aos aspectos sociais, políticos, ideológicos, técnicos, ambientais, organizacionais, jurídicos, creditícios e operativos.

As conclusões desse Seminário reforçaram a política do governo federal, deram-lhe mais sustentação e ajudaram a abrir novos caminhos.

A descentralização está em curso. Estamos valorizando a participação dos estados e municípios, rompendo com o centralismo criado pelos governos militares e incorporando as preocupações dos cidadãos. Nesse sentido, também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é digno de referência por seu sucesso. Hoje, 1.018 municípios têm consolidados seus conselhos de desenvolvimento rural. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural foi recentemente instalado pelo presidente da República e contará com importante participação da sociedade civil. Nos estados o mesmo está em processo de efetivação.

Um dos vetores dessa nova atuação é compartilhar descobertas e caminhos, deveres e responsabilidades com os direitos da sociedade, a atual e a que está nascendo.

Um dos desafios desse processo ainda é como incorporar as modernas noções de desenvolvimento sustentável e respeito ao meio ambiente como ingrediente indispensável dos projetos de reforma agrária e desenvolvimento local.

Os instrumentos clássicos para a promoção da reforma agrária têm demonstrado certo esgotamento e, em alguns casos, usos inadequados, que sobrevalorizam terras e oneram em demasia o orçamento público com desapropriações milionárias e que se arrastam anos e anos em processos judiciais.

Mantendo a importância estratégica da desapropriação, estamos incorporando novos instrumentos que auxiliem o processo de aceleração da reforma agrária. A experiência bem sucedida do Programa Cédula da Terra deu origem ao Banco da Terra, que hoje é demandado por vários governos estaduais e lideranças de base dos agricultores.

A cooperação do Sebrae com a reforma agrária está dando origem a programas que vão qualificar a atuação da agricultura familiar em sua inserção na cadeia agroindustrial do país.

A estrutura do Ministério tem sido também modernizada. Maior eficiência do Incra está sendo exigida e há coordenação política e operacional para que isso se efetive. A agricultura familiar está se juntando à reforma agrária e a integração de ambos com o desenvolvimento local é o próximo passo.

Tudo isso foi debatido e estudado no Seminário de Fortaleza, cujos anais colocamos, agora, à disposição de todos os interessados.

Além de chamar estudiosos, pesquisadores e acadêmicos para examinar essas questões, também estamos promovendo, através do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, uma série de outras pesquisas que vão nos auxiliar na conquista da eficácia da reforma agrária, na melhoria das políticas em favor da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. Os debates, estudos e discussões estarão sendo paulatinamente colocados à disposição do público, quer através de publicações como esta, quer por meio da internet e de outros meios de comunicação.

A disseminação de informações e a democratização do conhecimento é nossa tarefa e, ao mesmo tempo, uma forma de fortalecimento do compromisso de parceria com os agentes públicos e atores sociais que queremos todos juntos ampliando as oportunidades especialmente dos jovens ao desenvolvimento, à cultura e à vida digna. É assim que acreditamos que se fará o encontro da justiça social com o desenvolvimento econômico e cultural.



Raul Jungmann

Ministro do Desenvolvimento Agrário

SUMÁRIO



- 7 INTRODUÇÃO
- 11 APRESENTAÇÃO
- 19 DIRETRIZES PARA UMA NOVA POLÍTICA AGRÁRIA
JOSÉ ELI DA VEIGA
- 37 IMPACTOS REGIONAIS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: ASPECTOS POLÍTICOS,
ECONÔMICOS E SOCIAIS
SÉRGIO LEITE
- 55 REPERCUSSÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO NORDESTE: A
CAPACITAÇÃO COMO UMA ESTRATÉGIA IMPRESCINDÍVEL
ELIANE FURTADO E RIBAMAR FURTADO
- 67 DEMANDA POR POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL
MARIA BEATRIZ DE ALBUQUERQUE DAVID
- 85 A DEMANDA DA TERRA PARA A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL
JOSÉ GARCIA GASQUES E JÚNIA CRISTINA P. R. DA CONCEIÇÃO
- 111 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL
JOSÉ GARCIA GASQUES E CARLOS MONTEIRO VILLA VERDE
- 127 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA: UM PROCESSO EM DISCUSSÃO
TÂNIA BACELAR DE ARAÚJO
- 145 O PAPEL DO GOVERNO ESTADUAL NA DESCENTRALIZAÇÃO
ANTÔNIO BEZERRA PEIXOTO
- 157 O PROGRAMA CÉDULA DA TERRA NO CONTEXTO DAS NOVAS POLÍTICAS DE REFORMA
AGRÁRIA, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO: UMA DISCUSSÃO DAS TRANSFORMAÇÕES
NECESSÁRIAS E POSSÍVEIS
ANTÔNIO MÁRCIO BUAINAIN, JOSÉ MARIA DA SILVEIRA E EDSON TEÓFILO
- 175 INTERVENÇÕES NOS MERCADOS DE TERRAS: UMA PROPOSTA PARA A REDUÇÃO DO USO
ESPECULATIVO DA TERRA
BASTIAAN PHILIP REYDON

- 187 NOVOS INSTRUMENTOS PARA A REFORMA AGRÁRIA: UMA VISÃO INTERNACIONAL
PAOLO GROPPA
- 195 UM BALANÇO DE DEZ ANOS DA COLONIZAÇÃO AGRÍCOLA EM RONDÔNIA
EVARISTO EDUARDO DE MIRANDA E ALEJANDRO JORGE DORADO
- 213 FAZENDO A REFORMA AGRÁRIA NEGOCIADA FUNCIONAR: EXPERIÊNCIA DA COLÔMBIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL
KLAUS DEININGER
- 239 BASE ZERO ANO 2000: MUDANÇA DE PARADIGMA NA PRODUÇÃO AGROAMBIENTAL NOS TRÓPICOS SECOS
JOSÉ ARTUR PADILHA
- 281 REFORMA AGRÁRIA E GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA: O CASO DO BRASIL
CARLOS E. GUANZIROLI
- 297 A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL
STAHIS PANAGIDES
- 301 O CAPITAL SOCIAL DOS TERRITÓRIOS: REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO RURAL
RICARDO ABRAMOVAY
- 311 DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E REABILITAÇÃO DE TERRAS ALTERADAS NA AMAZÔNIA
ADEMAR RIBEIRO ROMEIRO E BASTIAAN PHILIP REYDON
- 317 A REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA DO CEARÁ
WILSON BRANDÃO
- 329 POTENCIAL ECONÔMICO DOS RECURSOS FLORESTAIS EM ÁREAS DE ASSENTAMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADAILTON JOSÉ EPAMINONDAS DE CARVALHO, FRANCISCO BARRETO CAMPELO,
MARIA AUXILIADORA GARIGLIO E NEWTON DUQUE ESTRADA BARCELOS
- 335 MEIO AMBIENTE E ASSENTAMENTOS RURAIS EM PARATY - RJ
MARIZA COSTA ALMEIDA
- 347 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM MATO GROSSO
RODRIGO JUSTUS DE BRITO
- 357 PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL NOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO
INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
- 371 ANEXOS

APRESENTAÇÃO



O **Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**, realizado em Fortaleza, nos dias 23 a 25 de novembro de 1998, foi promovido pelo Governo do Estado do Ceará e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, através, respectivamente, da Secretaria de Desenvolvimento Rural, do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) e do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (Nead), tendo ainda contado com o apoio do Banco Mundial, do IICA, do Banco do Nordeste e da Anoter. A organização esteve a cargo da Fundação Grupo Esquel Brasil. Participaram técnicos do governo federal e de governos estaduais, políticos, acadêmicos e estudiosos do assunto, membros de entidades da sociedade civil, da igreja e de movimentos sociais, assim como de comunidades rurais. Uma lista dos participantes consta em anexo.

O objetivo geral do seminário foi “atualizar e analisar a discussão sobre reforma agrária no contexto do processo de desenvolvimento sustentável e oferecer sugestões concretas para melhorar a eficácia e aumentar a eficiência, a velocidade e a abrangência da reforma agrária”. Para tanto a agenda foi organizada a partir dos seguintes temas:

- ▶ A experiência da reforma agrária no Brasil, incluindo discussões sobre sua contribuição para o desenvolvimento da agricultura e para o desenvolvimento rural, a questão fundiária no Brasil, a sustentabilidade financeira da reforma, os modelos institucionais;
- ▶ Novos instrumentos para o reordenamento fundiário, incluindo discussão sobre novos mecanismos de reforma agrária e lições de experiências internacionais;
- ▶ Desenvolvimento sustentável e reforma agrária, incluindo discussão sobre sustentabilidade ambiental e sustentabilidade dos resultados da reforma;
- ▶ Diretrizes para uma estratégia de reforma agrária.

Este seminário fez parte de um processo mais amplo de reflexão sobre a questão da reforma agrária no Brasil, o qual compreendeu quatro eventos ao longo do ano de 1998.

A seguir, vamos porcorrer a síntese dos debates, elaborada a partir dos documentos apresentados e debatidos, tem a função de ajudar a conhecer o debate, não substitui a importância da leitura e estudo dos documentos, cada qual com seu estilo e forma própria de abordar a complexidade do temário.

Principais Tópicos Discutidos

1. Contribuição da reforma agrária

A reforma agrária é importante não apenas do ponto de vista social, para propiciar acesso à terra e melhorar as condições de vida dos agricultores e trabalhadores rurais pobres. Ela é fundamental para o processo de desenvolvimento do país, em geral, e de modo mais específico para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento do meio rural, aí incluídos os núcleos urbanos. Como menciona o Relatório Beni Veras (Comissão Mista do Congresso Nacional sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro),

“... a reforma agrária assume extrema importância no contexto da reestruturação e modernização da base econômica (...). A garantia de acesso democrático à terra constitui (...) uma condição essencial para a construção do desenvolvimento”.

Tanto no lado social, aliviando a pobreza, criando emprego e renda, como no lado econômico, melhorando a distribuição da terra, gerando um mercado interno e fortes ligações entre o rural e o urbano, a reforma agrária é muito mais do que uma política de acesso à terra. Quando vista em sua totalidade, afeta o conjunto de condições sociais, econômicas, ambientais e políticas com demandas diferentes.

2. A questão fundiária

No Brasil, esta questão se reflete na elevada concentração da propriedade da terra e na dificuldade de acesso à mesma por uma grande

quantidade de famílias de agricultores sem ou com pouca terra. Essa questão tem vindo à tona de forma mais explícita, nos últimos anos, em função do trabalho dos movimentos sociais e da maior prioridade que o governo vem conferindo ao tema. Contudo, os trabalhos apresentados e as discussões realizadas no seminário mostraram a dificuldade de se determinar o que seria a demanda por reforma agrária no Brasil.

Calculou-se que existem cerca de 4,5 milhões de famílias potencialmente “elegíveis”, isto é, famílias pobres sem-terra ou com pouca terra, incluindo aí os minifundiários. Contudo, nem todas seriam necessariamente demandantes de terra. É legítimo supor que muitas dessas famílias prefiram outras opções de vida e trabalho que não o labor na terra. De qualquer forma, este seria um limite superior. Este dado deixaria um campo flexível para definição de metas de longo prazo para a política de reforma agrária.

É possível, trabalhar com a meta de atendimento de 2 milhões de famílias num prazo de 10 anos, pois é uma meta viável, se a base forem os números alcançados em 1998, quando foram assentadas 101 mil famílias. Assim, poder-se-ia atender grande parte da demanda, com impacto significativo na redução do problema de falta de acesso à terra.

3. A sustentabilidade financeira da reforma

O financiamento da reforma agrária até agora não tem sido sustentável. Em primeiro lugar, porque tem sido exclusivamente dependente de alocação de recursos no orçamento da União, quer para pagar custos atuais, quer para honrar títulos da dívida agrária. Numa situação de escassez de recursos e desequilíbrio fiscal, a reforma agrária compete com outros programas prioritários importantes para a sociedade brasileira. Mesmo que o governo reafirme a prioridade e destine os recursos necessários em um determinado ano, é possível que no ano seguinte outras prioridades se tornem mais prementes, inclusive politicamente. Isso acaba tornando frágil a base de financiamento da reforma.

Em segundo lugar, pela maneira paternalista como o programa tem sido executado. Em todos os casos, a terra é financiada a longo prazo aos novos proprietários assentados. Mas o pagamento pela terra só se inicia depois da emancipação dos assentamentos, o que raramente acontece. Com isso, não tem havido recuperação de custos. Sequer existe no orçamento da União uma rubrica de receita para o recebimento do pagamento da terra vendida. Passou-se para a sociedade a falsa idéia de que a terra não deveria ser paga, o que pode acabar inviabilizando o programa, não apenas do lado dos recursos para seu financiamento, mas também pelo efeito perverso do paternalismo.

Em terceiro lugar, outras fontes de recursos, especialmente o ITR, não têm se mostrado viáveis.

Em quarto lugar, porque o preço de pagamento pelas desapropriações acaba dependendo do Judiciário. Os custos da terra para o governo – e, em última análise, para os beneficiários do programa que afinal deveriam pagar pela terra, têm sido muito elevados.

4. Modelo institucional, descentralização e participação

Tradicionalmente, a reforma agrária tem sido centralizada no governo federal. Isso tem trazido problemas de diferentes naturezas, incluindo a capacidade física de uma única instituição implementar toda uma política fundiária no território nacional. Novos mecanismos de descentralização e participação poderiam incrementar a capacidade de realização do programa de reforma agrária no Brasil.

Talvez por isso, hoje começa a se observar um movimento em direção à descentralização de competências do governo federal para os governos estaduais e municipais e à transferência de gerenciamento do governo para entidades da sociedade civil.

O estímulo à criação de conselhos municipais e de apoio às associações pode resultar em aumento de capital social em nível local, com maior capacidade para assumir competências descentralizadas. A participação de todos os

interessados no processo pode dar mais legitimidade, mais transparência e mais sentido de responsabilidade às ações de reforma agrária e aos seus agentes. Nesse processo, os Estados e os Municípios podem ter um papel muito importante. Tudo isso requer uma redefinição nos papéis dos vários atores envolvidos no processo da reforma agrária, incluindo o Estado em seus vários níveis, o assentado, o proprietário, a sociedade civil e o setor privado.

5. Eficácia da reforma

Esta discussão, no seminário, girou em torno do alcance dos objetivos da reforma agrária. Até novembro de 1998, o governo federal criou 2.586 projetos para assentar 442.013 famílias em 31,4 milhões de hectares, o que representa duas vezes a área total do Estado do Ceará. Os números do censo dos projetos fundiários mostra que uma parte dessas famílias não está mais nos assentamentos. No período 95-98, o programa foi acelerado, tendo-se assentado 287,5 mil famílias em 2.536 projetos e 7,3 milhões de hectares.

As pesquisas indicam que as famílias beneficiadas em geral melhoraram as suas condições de vida, mas não muito. Persistem sérios problemas de insustentabilidade e pobreza nos assentamentos. Esses problemas são associados a vários fatores. Às vezes é a qualidade e a localização das terras, a sua fragilidade ambiental; outras vezes é a distância dos mercados, a falta de acessos e de infraestrutura; em geral, a falta de uma política agrícola adequada, que reforce a agricultura familiar nos assentamentos; de modo especial, a prevalência de “incentivos perversos”, que levam os assentados a tornarem-se eternos dependentes do governo que tudo (pelo menos no papel) lhes provê. Este último problema é muito sério, porque leva os assentados a não procurar a sua independência com a emancipação dos assentamentos. A emancipação, para eles, significa uma punição, na medida em que deixariam de receber a ajuda de custo familiar anual assim como a assistência permanente do Incra na administração do assentamento e na provisão de serviços sociais.

6. Eficiência da reforma

Já foi mencionado que os custos têm sido bastante elevados. Com mais eficiência (menores custos por família), os mesmos recursos poderiam propiciar um alcance bem maior em número de famílias beneficiadas. Há outros fatores relacionados com a insuficiente base de informações para o planejamento e operacionalização do programa. O cadastro fundiário é precário. Deveria ser uma prioridade para o governo montar um cadastro fundiário eficiente, que pudesse fornecer informações fidedignas e atualizadas, como base para a ação não apenas do governo mas de todos os agentes envolvidos. A estrutura da organização burocrática do governo também é outra fonte de ineficiência. A centralização no governo federal limita a capacidade de realização do programa. Em síntese, as diversas discussões mostraram que tem sido muito ineficiente o programa da reforma agrária no Brasil, existindo aí um amplo espaço para melhoria. Contudo, muitos ganhos potenciais não dependem apenas do Poder Executivo, mas sobretudo da solução dos problemas das ações no Judiciário.

7. Sustentabilidade ambiental

Existe grande polêmica quanto à questão da reforma agrária e do meio ambiente. Um exame profundo, entretanto, pode mostrar que, assim como na agricultura em geral, trata-se de inserir na política de reforma agrária a necessária dimensão ambiental. Tradicionalmente, a divisão de grandes propriedades em parcelas menores, sem preocupação ambiental, tem levado ao sobreuso dos solos, redução da disponibilidade de água, desmatamentos. Isso sempre ocorrerá, na medida em que aumente a relação homem/terra e a necessidade do homem de explorar essa terra para o seu sustento. Com o tempo, cai a produtividade agrícola e a possibilidade de o lote sustentar aquela família. Contudo, isto pode ser evitado com adequadas técnicas de manejo do solo, da água e da vegetação, e com educação ambiental no âmbito dos assentamentos.

Até agora a política de reforma agrária não tem levado em conta a questão ambiental. Em alguns casos, como na Amazônia, a reforma agrária tem estimulado o desmatamento desnecessário, na medida em que o exige para poder declarar produtiva a terra em apreço. Em outras regiões, como no Nordeste, não tem havido preocupações ambientais nos assentamentos. Uma maior articulação entre as políticas ambiental e fundiária poderá reduzir sensivelmente este problema.

8. Sustentabilidade de resultados

O núcleo central desse tema foi a capacidade dos assentamentos de garantir uma renda permanente para as famílias. É uma equação complexa que envolve a capacidade de suporte da terra (área disponível, qualidade dos solos, topografia, disponibilidade de água), sistemas de produção, acesso a mercados, capacidade de manutenção da produtividade ao longo do tempo (sustentabilidade ambiental) etc. Como já mencionado antes, o modelo tradicional de reforma agrária não incentiva as famílias a buscar sua independência econômica, sob pena de perderem a proteção paternalista do Estado. Com isto também perdem acesso à cidadania, porque dependência não combina com exercício da cidadania.

A sustentabilidade dos resultados deve ser o objetivo final da reforma agrária. Contudo, isto não vem sendo alcançado. Por conta disso, praticamente não tem havido emancipação de projetos de assentamento. Muitas famílias continuam vivendo em situação difícil e outras têm preferido deixar os seus lotes ou vendê-los. A preocupação com a sustentabilidade deve estar mais presente em todas as fases do planejamento e da execução da reforma agrária.

9. Os instrumentos da reforma agrária

O Estatuto da Terra define um conjunto de formas para a disponibilização de terras, a saber (Art.17): (a) desapropriação por interesse social; (b) doação; (c) compra e venda; (d) arrecadação de bens vagos; (e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e

exploradas, a qualquer título, por terceiros; (f) herança ou legado.

Contudo, os esforços de reforma agrária até agora têm privilegiado basicamente o primeiro instrumento, isto é, a desapropriação por interesse social. Trata-se de um instrumento conflitivo, que no entanto tem sido defendido pelos movimentos sociais como o mais adequado, uma vez que “pune o latifundiário”. Entretanto, como visto acima, os custos desse instrumento têm sido altos, provavelmente beneficiando, em vez de punir os latifundiários. Um provável indicador tem sido o grande interesse dos proprietários de terra na desapropriação das suas terras, com base no número de proprietários que vêm oferecer suas terras ao Incra.

Certamente, há espaço para a utilização também de outros instrumentos, como a arrecadação de terras públicas (item “e”) e o crédito fundiário para a compra de terra (item “c”). Recentemente, iniciaram-se no Brasil algumas experiências baseadas no crédito fundiário, com base em programa financiado pelo Banco Mundial: a reforma agrária solidária, do governo do Estado do Ceará; e o Cédula da Terra, do governo federal, implementado em cinco Estados do Nordeste. A experiência positiva desses dois programas levou o governo federal, com apoio do Banco Mundial, a expandi-los para todo o país, através do Banco da Terra.

Há, portanto, a tendência de, sem abrir mão do mecanismo de desapropriação por interesse social, utilizar também os demais mecanismos previstos na legislação, a fim de potencializar a capacidade de implementação da reforma. Os novos mecanismos baseados no crédito fundiário são basicamente descentralizados, sendo as decisões tomadas pelos próprios interessados, os agricultores com ou sem terra. Também são participativos e desenvolvem grande sentido de responsabilidade e de propriedade pelos próprios beneficiados.

Algumas Conclusões e Recomendações

Os participantes do seminário, em diversas ocasiões, explicitaram recomendações com vistas ao futuro da reforma agrária. O aperfeiçoamento da estratégia

da reforma agrária no Brasil deve ser uma prioridade para o atual e para os próximos governos: tanto em nível federal como estadual e municipal. De preferência, deveria haver uma estratégia com visão de longo prazo, a ser implementada num prazo de 10 anos, combinando-se o máximo que deveria ser feito a cada ano com a capacidade de implementação e de financiamento. Estima-se que, nesse espaço de tempo, seria possível atender uma grande parte das famílias que necessitam terra e que pretendem viver da agricultura. Nesse sentido, a sociedade brasileira deveria lançar mão de todos os instrumentos disponíveis para a execução da reforma agrária, sem apego exclusivista a qualquer um deles, desde que se mostrem eficazes, quanto ao alcance dos objetivos, e eficientes, quanto aos custos.

Uma estratégia ampla de reforma agrária deveria buscar atender aos seguintes critérios:

1. Eficácia

Relacionada com o alcance dos resultados almejados: melhoria de vida de famílias pobres, sem terra ou com pouca terra; famílias vivendo e laborando na sua própria terra, tirando dela o sustento básico, o que pode ser complementado com outras fontes de renda não agrícolas; capacidade de atender a um grande número de famílias, com impacto significativo na redução da pobreza e no aumento da pequena agricultura familiar. A observação deste critério tem uma implicação básica na implementação de qualquer projeto de reforma agrária. Quem quer que planeje ou implemente o projeto, deve levar em conta que o objetivo não é o de apenas “assentar” as famílias, mas de tê-las vivendo na terra e dela tirando o seu sustento, com melhores condições de vida e mais esperança em relação ao futuro.

2. Eficiência

Dirigida a buscar o menor custo possível para alcançar o benefício esperado, com respeito ao número de famílias atendidas. Como já visto, a experiência brasileira até agora tem sido pouco eficiente. Há várias distorções que precisam ser corrigidas para que os custos da reforma agrária,

por família, possam ser reduzidos. Isto tem a ver com o custo da terra (a estabilização da economia já trouxe uma redução significativa nos custos da terra, mas os custos da desapropriação e os custos judiciais continuam altos), com os custos da burocracia, com a demora na implementação dos projetos, com a ineficiência dos sistemas de produção nos assentamentos, com as deficiências das políticas agrícolas e de crédito. Muito já vem sendo feito neste sentido, mas ainda há muito o que fazer.

3. Sustentabilidade

A preocupação com a sustentabilidade da reforma agrária está também concentrada na exigência da permanência de seus resultados. Ao decidir sobre cada projeto, devem os seus decisores, sejam eles membros do governo, sejam de outras entidades, se perguntarem sobre o que tornará este projeto eficaz, eficiente e de efeitos duradouros. Em outras palavras, que ele seja capaz de continuar gerando resultados e sustentando aquelas famílias ou seus descendentes ao longo do tempo. Duas dimensões da sustentabilidade são mais importantes neste contexto.

Primeiro, a **sustentabilidade dos resultados**: como assegurar que a família terá os incentivos certos para cultivar a terra de forma produtiva, esforçando-se para dela retirar a renda de que necessita para viver e prosperar; que tipo de sistemas de produção, de inserção no mercado, de subsistência.

Segundo, a **sustentabilidade ambiental**: como utilizar os recursos de solo, água e vegetação de forma que a produtividade da terra permaneça ao longo do tempo, evitando a erosão, a degradação, a desertificação, a exaustão das fontes de água, o desmatamento desnecessário. Na prática, cada projeto de reforma agrária deveria introduzir um elemento de sustentabilidade, incluindo também a educação ambiental das famílias.

4. Financiamento

A questão da sustentabilidade financeira do programa de reforma agrária é fundamental. De um lado, a reforma agrária deve continuar merecendo prioridade na alocação de recursos nos orçamentos governamentais. Contudo, a

dependência de prioridades governamentais confere certo grau de instabilidade ao financiamento da reforma, na medida em que permanecem as restrições da política monetária ou que variam as prioridades dos governantes. O apoio da sociedade à reforma e, em especial, à militância dos movimentos sociais, podem ajudar a reduzir esta instabilidade, mas podem acrescentar outros elementos de politização que agregam objetivos estranhos à própria reforma agrária. Devem ser mobilizadas e maximizadas outras formas de financiamento. Entre estas: aperfeiçoamentos no ITR para permitir maior fluxo de recursos estáveis para a reforma; recuperação de custos pelo retorno dos financiamentos da terra, tanto de assentados que compraram suas terras diretamente, crédito fundiário, como dos que adquiriram terras desapropriadas pelo governo; outras fontes, envolvendo contribuições dos próprios interessados, de governos locais, do setor privado, de financiamentos internacionais.

5. Mecanismos e instrumentos

É necessário otimizar o uso dos diversos instrumentos e mecanismos existentes para a disponibilização de áreas para a reforma agrária. Diante da magnitude do problema, é recomendável que sejam utilizados todos os instrumentos disponíveis, tanto os que já estão previstos no Estatuto da Terra, como eventuais novos instrumentos, desde que atendidos os critérios aqui mencionados.

Por exemplo, deveria ser dada mais atenção ao instrumento de arrecadação de terras públicas ilegalmente apropriadas por agentes privados, o que poderia ser facilitado pela existência de um cadastro confiável. Também poderia ser intensificado o confisco de terras utilizadas para usos ilegais, como a produção de drogas ou a escravidão de trabalhadores. Terras recebidas pelos bancos em garantia de financiamentos também deveriam ser transferidas para o programa de reforma agrária, o que poderia ser facilitado através do crédito fundiário. Nos dois itens seguintes, destacam-se dois instrumentos específicos: a desapropriação por interesse social e o crédito fundiário associativo.

6. Desapropriação

Esse mecanismo deve continuar, mas não deveria ser o único. Sua continuidade, entretanto, deve sujeitar-se a uma ampla revisão para assegurar a correção de várias distorções, que incluem os elevados custos de desapropriação e a fixação final do preço através de sentenças judiciais. Como visto nas discussões do seminário, as sentenças judiciais podem aumentar em média até 50% os custos da desapropriação, quando não os elevam além desse percentual.

Também devem ser aperfeiçoados os mecanismos de seleção dos beneficiários e de destinação e transferência dos lotes. Os assentados deveriam perceber claramente que estão adquirindo uma gleba de terra e que terão de pagar por ela, nas condições estabelecidas no contrato (que já inclui um subsídio explícito). Também devem ser alteradas as normas para emancipação, mudando-se os incentivos que induzem os assentados a não querer a independência. Os novos incentivos deveriam estimular o aumento da responsabilidade por parte dos beneficiários, o sentido de propriedade, os ganhos de produção e de produtividade, a conservação ambiental.

Os papéis relativos de cada nível de governo deveriam ser redefinidos, para que se aumente a capacidade de alavancagem do setor público, incluindo ações por parte da União, dos Estados e dos Municípios. A participação dos interessados deveria, também, ser estimulada em todas as etapas.

7. Crédito Fundiário

Recomenda-se a continuidade e o aperfeiçoamento das as recentes experiências do Reforma Agrária Solidária e do Programa Cédula da Terra, através do Banco da Terra e de outras iniciativas. As avaliações realizadas até agora mostraram que os custos por família neste programa têm sido inferiores aos do programa tradicional, embora neste caso os agricultores tenham sempre adquirido terras produtivas e com disponibilidade de infra-estrutura, enquanto no processo de desapropriação as terras

precisam ser consideradas improdutivas.

Este instrumento permite que as famílias interessadas, reunidas em associação, selecionem e adquiram a terra de sua escolha, com crédito fundiário fornecido pelo governo através de um banco. Em seguida, elas recebem uma doação para realizar as obras de interesse coletivo. Neste sistema, o governo não toma decisões em nome dos agricultores: eles próprios tomam todas suas decisões. Isto os torna mais motivados, mas “donos” do projeto, mais responsáveis pelo seu sucesso. A experiência em vários projetos no Ceará e em outros estados tem mostrado isto.

O governo participa de forma suplementar, de três formas:

- (a) fornece o crédito para aquisição de terra, a doação para as obras coletivas, e os créditos agrícolas;
- (b) examina a titularidade das propriedades negociadas, para evitar a aquisição de terras ilegais; e
- (c) acompanha a evolução do mercado de terras e assessora os interessados no processo de compra, para evitar eventuais compras de terra com preços acima do valor de mercado.

Sendo descentralizado e dependente de decisões dos próprios interessados, este mecanismo tem alto potencial para acelerar o processo da reforma agrária, uma vez que não depende da capacidade burocrática dos órgãos do governo. Contudo, continua a depender da disponibilidade de financiamentos governamentais, quer para o fundo de crédito fundiário, quer para os projetos de infra-estrutura coletiva.

8. Incentivos para a Sustentabilidade

Em diversas ocasiões, este ponto foi tocado por diferentes participantes no seminário. Como já mencionado, uma típica família de agricultor em qualquer determinado assentamento se depara com uma cesta de incentivos perversos, que o levam a tomar decisões que vão de encontro aos objetivos da política fundiária.

Por exemplo, faz parte da política fundiária promover a emancipação dos assentamentos; contudo, os sinais

recebidos pelas famílias assentadas lhes indicam que elas farão um péssimo negócio ao se emanciparem. Se o fizerem, elas deixarão de receber uma renda garantida pelo governo, deixarão de receber assistência do Incra, trocarão o que é garantido, embora insuficiente, pelo incerto. Não há por que correr riscos, tomar iniciativas, desenvolver a criatividade.

Quaisquer que sejam os instrumentos e mecanismos escolhidos para propiciar o acesso à terra, é fundamental que os incentivos propiciados pelo governo sejam consistentes com os objetivos da política. É necessário, portanto, que esses incentivos sejam revistos, sobretudo no mecanismo tradicional da reforma, para que seus beneficiários passem a tomar decisões corretas que os levem aos objetivos perseguidos.

9. Descentralização e participação

Encontrou eco nos participantes do seminário a discussão sobre descentralização e participação no processo da reforma agrária. Uma e outra são necessárias para elevar a capacidade de realização do programa. A descentralização permite que se agregue, à capacidade existente no órgão federal, os recursos comandados por estados e municípios. Uma descentralização negociada permite que os papéis sejam mais bem definidos e que se aumente a capacidade instalada para planejar e implementar ações. Nas discussões, também foram incluídas outras entidades no processo descentralizatório, entre as quais as universidades, as organizações não-governamentais, os sindicatos, os movimentos sociais, as igrejas e o setor privado.

Descentralização e participação andam juntas, mas não necessariamente. Por isso é importante tratar da participação como uma necessidade em si mesma. Ela envolve a inclusão de todos os interessados — em particular os pequenos agricultores com ou sem terra — no processo de planejamento e implementação. Isso ajuda a desenvolver o sentido de propriedade e de responsabilidade pelo sucesso do programa.

10. Planejamento, Organização e Informação

As discussões deixaram clara a necessidade de ampla melhoria do governo com relação ao processo de planejamento e organização e à produção de informações para a reforma agrária. A informação é insumo básico

para o planejamento, para a organização e para a implementação da reforma. Uma das necessidades mais claras, identificadas nas discussões do seminário, é a da existência de um cadastro eficiente, confiável, atualizado e de utilização fácil. Qualquer que venha a ser o papel do governo no futuro da reforma — e ele sempre será importante — a manutenção de um cadastro eficiente sobre a estrutura fundiária, em escala adequada, é fundamental. Em qualquer hipótese, deveria ser uma ação prioritária do governo implantação e manutenção de um tal cadastro. Para reduzir custos, seria possível montar alianças com outras instituições governamentais que também necessitam de cadastro semelhante.

Além do cadastro, deveria ser estimulada a contínua produção e divulgação de análises e estudos sobre temas relacionados com a reforma agrária. Além de insumos básicos para o planejamento, tais análises e estudos também ajudam no processo de divulgação para a sociedade e fornecem material para o treinamento de novos especialistas.

Destaca-se como fundamental o papel das universidades, elas deveriam ser estimuladas a estudar a questão agrária, em seus diversos aspectos. De modo especial, as escolas de direito deveriam dar mais atenção ao estudo do direito agrário, formando uma massa crítica de profissionais entendidos no assunto.

11. Transparência

Os vários tópicos até agora mencionados indicam na direção de maior transparência no processo de realização da reforma agrária. Descentralização, participação, produção de informações e formação de pessoal ajudam a tornar mais transparentes os processos decisórios e operacionais. Contudo não é condição suficiente. Necessário que se adotem, deliberadamente, medidas que obriguem mais transparência e mais participação pública nas decisões. Mecanismos como decisões colegiadas — conselhos municipais com múltipla participação, por exemplo —, audiências públicas, disseminação de informações, divulgação na internet, auditorias e outros ajudam a tornar os processos decisórios mais cristalinos e a proteger os gestores públicos de indevidas suspeitas de má utilização dos recursos públicos. Por outro lado, também expõem o mau gestor, protegendo assim os interesses da sociedade e, particularmente, dos beneficiários da reforma agrária.

Diretrizes para uma Nova Política Agrária

Professor Titular de
Economia na FEA/USP
Presidente do Procam/USP
e-mail: zeeli@usp.br

José Eli da Veiga

1. Introdução

Evoluiu bastante nos últimos anos a percepção social sobre as vantagens que podem trazer as políticas públicas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Com muito atraso histórico, as elites brasileiras começam a identificar os agricultores familiares como um grupo social distinto e, sobretudo, a reconhecê-lo como um dos agentes coletivos do processo de desenvolvimento rural. Por isso, talvez não seja exagerado otimismo esperar que esse grupo social também venha a ser visto como um segmento importante da estratégia de desenvolvimento que o Brasil necessita, isto é, um dos protagonistas do lado rural da agenda de desenvolvimento que está emergindo com a renovação do debate público posterior à estabilização da economia.

No entanto, para que esse processo não seja truncado é imprescindível reformular a política agrária, principalmente no sentido de adequá-la às radicais mudanças das relações cidade-campo ocorridas na segunda metade deste século; mudanças que certamente serão aceleradas pelos novos horizontes abertos pelas inovações tecnológicas e institucionais contemporâneas. Por isso, o principal objetivo deste texto é propor diretrizes para uma política agrária que tenha alicerces na experiência dos países que conseguiram se desenvolver durante o século XX e, simultaneamente, esteja orientada para os possíveis futuros de um imenso país semi-periférico, nas circunstâncias concretas da provável fase de expansão da economia mundial que sucederá a presente crise.

2. Por que a agricultura familiar?

Desde meados do século passado, quando o Brasil optou por uma estratégia inversa à norte-americana,¹ as elites rurais brasileiras tentam persuadir a sociedade de que essa é uma pergunta

¹ Compare-se a “Lei de Terras”, de 1850, com a *Homestead Law*, promulgada doze anos depois por Abraham Lincoln, junto com a “Proclamação para a Emancipação de Escravos”.



que nem faz sentido, pois o caminho do campo só pode ser um: o da grande fazenda com assalariados. O vocabulário pode ter mudado, mas o discurso continua exatamente o mesmo:

“promover a agricultura familiar é jogar dinheiro fora”. No século passado, quando faltava mão-de-obra, os grandes fazendeiros paulistas não faziam rodeios:

chamar colonos para fazê-los proprietários a custas de grandes despesas é uma prodigalidade ostentosa, que não compadece com o apuro de nossas finanças. (...) que se acabe o quanto antes com a enorme despesa que se está fazendo com eles, continuando-se o que parecer necessário para eles procurarem serviço...

Quase dois séculos depois, quando o que mais falta são oportunidades de ocupação geradora de renda, seus sucessores só são menos explícitos:

*Não adianta querer insistir na sustentação de modelos de produção que não sejam capazes de propiciar a melhor relação custo-qualidade possível (...) a não ser que se queira enterrar significativo volume de recursos públicos na forma de subsídios...*²

Nos Estados Unidos, onde as elites preferiram não acabar com a “enorme despesa” a que se referia Vergueiro, e usar com muita inteligência os tais “subsídios”,³ os resultados podem ser avaliados pela comparação entre típicas localidades agrícolas, como mostrou a geógrafa Anne Buttiner. Onde predominou a agricultura patronal existem poucas escolas, igrejas, clubes, associações, jornais, empresas e bancos. Nessas localidades, as condições de moradia são precárias, quase não existem equipamentos de lazer e a delinquência infanto-juvenil é alta, ao contrário do que ocorre onde predominou a agricultura familiar. (tabela 1)

Os dados resumidos nas duas colunas da tabela 1 foram usados por Anne Buttiner para enfatizar a forte correlação existente entre o predomínio da agricultura familiar e o que ela chama de “vitalidade social”, a principal turbina

Tabela 1. Comparação entre comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar de organização econômica.

Características/funções	Típica localidade da forma patronal	Típica localidade da forma familiar
População	6.300	7.800
Escolas	1 (primária)	4 (primária) + 1 (secundária)
Igrejas	5	14
Clubes	2	12
Associações	nenhuma	2
Jornais	1	2
Empresas não-agrícolas	35	62
Bancos	nenhum	2
Habitações	poucas e pobres	modestas e adequadas
Delinquência juvenil	séria	ausente

Fonte: Anne Buttiner (1995)⁴

² Também vale a pena comparar o parecer de Nicolau de Campos Vergueiro, citado por Maria Thereza Schorer Petrone, no livro *O imigrante e a pequena propriedade* (Coleção Tudo é História, S.Paulo: Brasiliense, 1982, p.22; grifo meu, JEV) com o artigo “Emprego rural sem ideologia”, publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, de 17/08/98, pelos irmãos Marcos e Fernando Sawaya Jank.

³ Explicações sobre o uso inteligente dos subsídios podem ser encontradas nos livros: *O Desenvolvimento Agrícola* (Edusp/Hucitec, 1991), *Metamorfoses da Política Agrícola dos EUA* (Fapesp/Annablume, 1994); e no Relatório de Pesquisa “*Economia Política da Emergente Transição Agroambiental: O caso dos EUA*” (mimeo, 1996), todos de minha autoria, JEV.

⁴ Anne Buttiner, *Landscape and Life: Appropriate Scales for Sustainable Development, Final Report on the Project*. Dublin: University College Dublin, 1995.

do processo de desenvolvimento. Exatamente a idéia que vem sendo tardiamente enfatizada pelos economistas quando se referem ao “capital humano” e ao “capital social”. Como explica Bernardo Kliksberg:

Considera-se que, junto com os capitais “tradicionais” — o capital natural de uma sociedade, formado por sua dotação de recursos naturais, e o capital construído, formado pelo que produziu (infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro, etc.) —, existem outras duas modalidades de capital, que requerem uma análise mais detalhada: o capital humano e o capital social. O primeiro refere-se à qualidade dos recursos humanos, e o segundo, com elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade. Analisando as causas do crescimento econômico, um estudo do Banco Mundial sobre 192 países concluiu que não menos de 64% do crescimento pode ser atribuído ao capital humano e ao capital social.⁵

Desprezando (ou ignorando) as pesquisas econômicas de fronteira que estão analisando essas formas de acumulação de capital até agora não avaliadas adequadamente, os porta vozes do patronato agrícola brasileiro procuram desqualificar a promoção da agricultura familiar dizendo que nos países ricos ela depende de bilhões de dólares transferidos anualmente pelos consumidores e contribuintes, e que aqui ela não teria a mínima chance de se tornar competitiva.⁶ Todavia, apesar dos quase dois séculos de favorecimento da agricultura patronal, esta só vem se mostrando mais competitiva que a familiar em alguns poucos produtos, como carne bovina, cana-de-açúcar, arroz e soja. Em muitos outros, como as carnes suína e de aves, leite, ovos, batata, trigo, cacau, banana, café, milho, algodão, tomate, mandioca e laranja, essa suposta superior “competitividade” da agricultura patronal

é muito duvidosa, principalmente se os produtores familiares não estiverem condenados a ter apenas os parcos 20 ha que pretendem lhes atribuir os defensores da agricultura patronal. E se o assunto for fruticultura, hortícolas, e uma infinidade de outros produtos, fica fácil perceber que a melhor relação custo-qualidade sempre é encontrada entre produtores familiares, mesmo quando dispõem de pouca terra.

Ou seja, mesmo que se aceite essa absurda visão que reduz a eficiência econômica apenas à sua dimensão alocativa, descartando sua dimensão distributiva, a agricultura familiar brasileira continua no páreo. E se a relação dialética entre eficiência alocativa e eficiência distributiva — que está no âmago da eficiência econômica — estiver presente no raciocínio, a agricultura familiar brasileira mostra-se superior à patronal, apesar do desprezo de que foi vítima nos últimos 150 anos. Basta comparar o dinamismo do Vale do Itajaí à tristeza do extremo sul gaúcho para se dar conta.

Isso quer dizer que todos os agricultores familiares conseguirão se manter no páreo quando para melhorar suas condições de vida forem obrigados a correr no tapete rolante da inovação tecnológica? É claro que não. Os que estiverem na vanguarda certamente ampliarão sua estrutura produtiva, comprando os ativos dos que decidirem se retirar da atividade. Os que não se atrasarem em imitar a vanguarda também poderão manter-se competitivos. Mas uma grande parte dessa massa só conseguirá progredir tornando-se “pluriativa”, isto é, diversificar as atividades para que a renda familiar deixe de depender exclusivamente da produção agropecuária.

Contrariamente ao que dizem os porta vozes do patronato agrícola brasileiro, os agricultores familiares dos países desenvolvidos estão agora dispensando os históricos subsídios que as sociedades mais democráticas do planeta decidiram lhes atribuir, justamente porque já não dependem exclusivamente dos riscos de suas atividades primárias. A tabela 2 dá uma idéia de como esse fenômeno se manifesta no caso dos Estados Unidos.

⁵ Cf. a excelente brochura *Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social; Superando dogmas e convencionalismos*, de Bernardo Kliksberg, coordenador do Indes/BID (São Paulo: Ed.Cortez, 1998)

⁶ Mostrando, por exemplo, que a produção de milho, soja, arroz, feijão ou leite em um sítio de 20ha só poderia gerar rendas líquidas familiares girando em torno de 2500 reais/ano. (ver artigo citado dos irmãos Jank).

Tabela 2. Composição da renda familiar dos agricultores segundo o estrato do valor das vendas, EUA, 1998.

Estratos (*)	Número de estabelecimentos (milhares)	Renda agrícola (%)	Subsídios (%)	Outras fontes (%)
Menos de 5	751	- 3,2	1,2	102,0
de 5 a 10	279	4,1	3,7	92,2
de 10 a 20	274	10,2	9,1	80,7
de 20 a 40	251	20,7	18,1	61,2
de 40 a 100	320	40,2	26,0	33,8
de 100 a 200	216	56,3	23,8	19,9
de 200 a 500	76	72,9	18,0	9,1
Mais de 500	30	91,5	5,2	3,3
Total	2197	43,0	12,5	44,5

(*) Estratos de vendas em milhares de dólares, incluindo todas as entradas provenientes da agricultura, inclusive os pagamentos governamentais.

Fonte: José Eli da Veiga, *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*, Tese de Livre Docência, FEA/USP: 1993, volume II, tabela 67, p. 57.

Em 1988, a renda familiar dos *farmers* americanos só vinha majoritariamente da agropecuária para os 322 mil (15% do total) cujas vendas superavam 100 mil dólares. Essa renda vinha majoritariamente de outras atividades entre 1,5 milhão (70%) cujas vendas não superavam 40 mil dólares. Espremidos entre essas duas categorias encontravam-se os outros 15% (320 mil) para os quais 40% da renda familiar vinha da agricultura e 34% de outras atividades. E era somente nesta faixa que os subsídios representavam mais de um quarto da renda familiar.

Claro que alguém pode examinar a tabela 2 e concluir que só eram de fato agricultores os responsáveis pelos 30% dos estabelecimentos agrícolas americanos que tiravam pelo menos 40% de sua renda familiar dessa atividade. Nessa visão, os responsáveis pelos estabelecimentos agrícolas americanos que conseguiam a maior parte de sua renda familiar em outras atividades - 70% deles - não deveriam mais ser considerados agricultores. Sob o prisma contábil isso até pode ser verdadeiro. Mas para o entendimento do processo histórico de desenvolvimento da sociedade americana isso não passa de uma grande asneira. O Censo Agropecuário de 1992 mostrou que a tradicional agricultura familiar ainda é responsável por 54% da produção comercializada e que as vendas das sociedades de tipo familiar já atingem 21%. Por outro lado, a participação das “corporações” não passa de 6% e os restantes 19% vêm de outras formas societárias que não poderiam ser rigorosamente classificadas como familiares ou patronais.⁷

Mais importante ainda é saber que 70% dos *farmers* conseguiam em 1988 uma renda média familiar de 30 mil dólares, independentemente do valor de suas vendas agrícolas (que variavam de menos de 5 a 40 mil dólares). Isto é, conseguiam uma renda familiar equivalente à renda familiar média nacional, sendo que no passado a renda da esmagadora maioria das famílias de agricultores era sistematicamente bem inferior à renda familiar média do país. Os 322 mil estabelecimentos agrícolas americanos (15%) com vendas superiores a 100 mil dólares provavelmente tinham seus responsáveis entre os ricos. Outros 15% tinham renda familiar média de 43 mil dólares, pouco acima da média nacional. E a grande massa (os restantes 70%) tornara-se parte da imensa classe média americana.

Esse foi o grande sentido histórico da opção preferencial pela agricultura familiar, que nos EUA foi selada em 1862, na maioria dos países da Europa Ocidental entre a década de 1870 e a I.ª Guerra Mundial, e no Japão logo depois da II.ª Guerra Mundial: garantir que milhões de famílias rurais viessem a fazer parte da classe média em vez de “procurarem serviço” como queria o senador Vergueiro e continuam a querer seus discípulos. Para entrar na classe média esses milhões de famílias precisaram de: acesso à terra, muita educação, apoio ao cooperativismo, um adequado sistema de crédito rural, pesquisa agropecuária orientada para sistemas de menor escala e a correspondente assistência técnica. Nesse processo a pluriatividade teve um papel muito

⁷ Cf. o artigo de Robert A. Hoppe “A Close-Up of Changes in Farm Organization” na revista *Agricultural Outlook*, do Economic Research Service/USDA, n.227, março 1996, p.2-4.

mais importante que os subsídios que aqui ajudaram principalmente quem agora os execra: os mascotes do *agribusiness*.

Também no Brasil já pode ser detectado o início da transição à pluriatividade, como mostram as pesquisas que vêm sendo feitas no âmbito do projeto “Rurbano”, coordenado pelo economista José Graziano da Silva, da Unicamp. A pluriatividade já afeta quase um terço dos 3 milhões de

Tabela 3. Agricultor de acordo com a atividade na propriedade e fora dela. Itália, 1995.

Atividade do fazendeiro	Número	%
Apenas na fazenda	1.852.093	75,0
Predominantemente na fazenda	39.059	1,5
Predominantemente fora da fazenda	579.414	23,5
Total	2.470.566	100,0

Fonte: Ministério para a Política Agrícola, Instituto Nacional de Economia Agrária (1997). *Italian Agriculture in Figures 1997*, 125p.

Tabela 4. Dias trabalhados em cada categoria de trabalho. Itália, 1995.

Categoria	Número	%
Trabalho familiar	371.619	86,2
agricultor	216.961	50,3
família do agricultor	154.658	35,9
Trabalho não-familiar	59.658	13,8
trabalhadores permanentes	13.778	3,2
trabalhadores temporários	45.880	10,6
Total	431.277	100,0

Fonte: Ministério para a Política Agrícola, Instituto de Economia Agrária (1997). *Italian Agriculture in Figures*, 125 p.

agricultores familiares residentes no meio rural, e quase um quarto do total de 7,5 milhões de domicílios rurais do país.⁸ Mas não se deve pensar que a pluriatividade transforme os agricultores familiares em profissionais de outros setores que só conservam algum vínculo com seu ramo de origem.

Tomando-se o exemplo da Itália, sobre o qual estão disponíveis dados bem significativos (tabelas 3 a 5), pode-se notar que: a) mais de 96% dos estabelecimentos agrícolas são familiares; b) 75% das terras agrícolas pertencem aos agricultores familiares; c) 86% de todo o trabalho agrícola é realizado pelos próprios agricultores e seus familiares; d) 75% dos responsáveis por estabelecimentos agrícolas continuam a ser única e exclusivamente agricultores.

Tanto quanto na Itália, em todas as agriculturas do Primeiro Mundo, fazendas empregando levas de assalariados tornaram-se um apêndice de uma massa de estabelecimentos de médio porte tocados essencialmente pelo trabalho familiar. A tal ponto que grandes fazendas e assalariados agrícolas são ótimos indicadores de subdesenvolvimento. Na Europa é fácil achá-los em Portugal, Espanha ou Grécia. Mas é preciso muita paciência para localizá-los na França, Alemanha ou Grã-Bretanha. Na América do Norte ainda são numerosos nas áreas próximas ao México, tornando-se cada vez mais raros à medida em que se sobe para o Canadá. No Japão e em suas ex-colônias será necessária uma lupa para descobrir assalariados agrícolas. Ou seja, a crença de que “*o caminho do campo é o da grande empresa e do trabalho assalariado*” só faz sentido se esse caminho for o caminho do subdesenvolvimento.

Será possível imaginar que tudo isso não passa de uma coincidência? Que os países que atingiram os mais altos níveis educacionais, de esperança de vida, e de PIB real *per capita* tenham todos optado por uma agricultura baseada no trabalho familiar; enquanto os países com os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) continuam a hesitar diante dela (ou muitas vezes nem isso)?

Os estudiosos que duvidaram que se tratasse de mera coincidência dedicaram-se a pesquisas comparativas e encontraram fundamentos econômicos, sociais e políticos para o fenômeno. Mas esses fundamentos costumam estar tão ligados

⁸ Cf. a contribuição de Mauro Eduardo Del Grossi e José Graziano da Silva: “A Pluriatividade na Agropecuária Brasileira em 1995”, *Anais do 36o. Congresso da SOBER*, (Poços de Caldas, agosto de 1998) volume II, pp. 635-45.

Tabela 5. Número de propriedades e área total, por forma de gerenciamento. Itália, 1995.

Forma de gerenciamento	Número de propriedades	Fazendas %	Área da propriedade ha	Área da fazenda %	Média em ha
Gerenciamento direto	2.389.731	96,3	15.446.967	75,4	6,5
apenas com trabalho familiar	2.049.531	82,6	11.387.588	55,6	5,6
predominantemente com trabalho familiar	255.594	10,3	2.681.513	13,1	10,5
predominantemente com trabalho não-familiar	84.606	3,4	1.377.866	6,7	16,3
Gerenciamento com trabalhadores contratados e/ou parceiros	85.367	3,4	4.960.774	24,2	58,1
Divisão da colheita ou outros	6.997	0,3	73.421	0,4	10,5
Total	2.482.095	100,0	20.481.162	100,0	8,3

Fonte: Ministério para a Política Agrícola, Instituto Nacional de Economia Agrícola (1997). Italian Agriculture in Figures 1997, 125 p.

às circunstâncias históricas específicas de cada país que fica muito difícil juntá-los numa única síntese explicativa. Uma boa tentativa encontra-se na vasta obra de Hans Binswanger, o atual coordenador da área de desenvolvimento rural no Banco Mundial.⁹ E a mais completa e profunda análise da questão foi recentemente publicada na França por Marcel Mazoyer e Laurence Roudart, professores do Institut National Agronomique Paris-Grignon: *Histoire des Agricultures du Monde; Du Néolithique à la Crise Contemporaine* (Ed. Seuil, Paris: Novembro 1997). Nesse livro, que deveria ser traduzido para todas as línguas vivas por ser a melhor e mais completa síntese já produzida sobre quase dez milênios de crescimento econômico, encontra-se não somente a melhor interpretação do contraste atual entre as agriculturas desenvolvidas e subdesenvolvidas, como o esboço do arranjo internacional necessário à promoção da agricultura familiar nos países subdesenvolvidos.

24 Ao analisar a dinâmica agrícola dos países desenvolvidos, Mazoyer & Roudart enfatizam que todos eles foram levados a adotar políticas de sustentação de preços que impediam reduções abruptas da renda média dos agricultores e, ao mesmo tempo, políticas visando a uma aceleração da chamada modernização: organização da comercialização; crédito com taxas de juros favorecidos; aumento dos prazos de arrendamento; renovação de sistemas de pesquisa intimamente relacionados com os correspondentes sistemas educacionais e correspondentes redes de experimentação-

informação-e-vulgarização agropecuária; transferência a agricultores em processo de consolidação das terras liberadas pelos estabelecimentos cessantes ou em dificuldade, principalmente pelo incentivo à aposentadoria dos agricultores mais idosos; leis proibindo o acúmulo de mais terras por agricultores que já dispunham de área suficiente para o pleno emprego da mão-de-obra familiar; e vários mecanismos que impediam o acesso de estabelecimentos pouco viáveis às subvenções e ao crédito barato.

No fundo, dizem os autores, esses programas facilitaram o desenvolvimento de estabelecimentos familiares médios e grandes, impedindo, em certa medida, o desenvolvimento de grandes fazendas com mão-de-obra assalariada. Por outro lado, ponderam que o mínimo que se pode dizer é que tais medidas não ajudaram os estabelecimentos menos viáveis, mas também não os fizeram desaparecer brutalmente. No final das contas foram medidas que impulsionaram o desenvolvimento desigual de estabelecimentos médios e grandes, garantindo ao mesmo tempo a sobrevivência dos periféricos pelo período de uma geração.

Ou seja, as agriculturas dos países desenvolvidos foram enquadradas por políticas comerciais, financeiras e de fomento que não corresponderam à visão de muitos economistas e agrônomos segundo a qual a modernização (motomecanização, fertilização mineral, seleção vegetal e

⁹ A melhor referência talvez seja: BINSWANGER, Hans P. & Klaus Deininger (1997) *Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries*. The World Bank (Agriculture and Natural Resources Department), Policy Research Working Paper 1765.

animal, agrotóxicos, etc.) levaria cedo ou tarde à generalização de enormes unidades de produção, fossem elas patronais ou coletivizadas. Isto quer dizer que essas políticas contrariaram o que seriam as tendências objetivas do desenvolvimento capitalista na agricultura? De maneira nenhuma, mostram Mazoyer & Roudart. Se elas contrariaram alguma coisa foi a ingenuidade das previsões feitas por economistas e agrônomos impressionados com a forte aceleração das mudanças agrícolas do século XX.

Uma das melhores partes dessa História das Agriculturas do Mundo é a descrição analítica das etapas em que se deu a “modernização”, fenômeno que os autores preferem chamar de “segunda revolução agrícola dos tempos modernos”. Infelizmente é impossível reproduzi-la neste texto. Mas certamente será útil chamar a atenção para alguns pontos essenciais.

A cada etapa desse processo, só puderam continuar a investir e a progredir os estabelecimentos suficientemente equipados, suficientemente grandes e suficientemente produtivos para que pudessem gerar uma renda por trabalhador superior ao preço de mercado da mão-de-obra pouco qualificada. Esse nível de renda constitui o que os autores chamam de *patamar de capitalização* ou *patamar de renovação*. Os estabelecimentos que conseguiam se consolidar eram os que geravam uma renda superior a esse patamar. Os que geravam renda inferior a esse patamar e não se renovavam, terminavam por regredir: viviam *em crise*, e, com enormes sacrifícios, muitos conseguiam se manter até a aposentadoria do agricultor. Depois disso, na falta de um sucessor (parente ou não), esses estabelecimentos tendiam a ser desmembrados e suas terras e outros bens ainda úteis adquiridos por estabelecimentos que se encontravam acima do referido patamar.

Como as inovações tecnológicas que permitiam acompanhar a constante elevação do patamar podiam sempre ser adotadas por muitos dos agricultores familiares que participavam dessa espécie de corrida de obstáculos; e como a queda tendencial dos preços agrícolas era administrada por governos interessados numa certa regulação do êxodo rural; o desempenho econômico da agricultura familiar só podia ter contrariado as profecias sobre uma esmagadora vitória da agricultura patronal.

Na verdade, muitas dessas profecias baseavam-se também numa idéia bem equivocada sobre a importância que as chamadas ‘economias de escala’ ou ‘economias de tamanho’ teriam na agricultura. Mas as reduções dos custos fixos ligadas aos aumentos de escala ou de tamanho mostraram-se pouco significativas na agricultura. Quando são possíveis, elas só são realizáveis até um tamanho bem modesto, correspondente a uma pequena equipe de trabalho. Acima desse tamanho passam a se manifestar deseconomias que aumentam com muita rapidez.

Para a maior parte dos sistemas de produção praticados hoje em dia nas agriculturas dos países desenvolvidos, dizem Mazoyer & Roudart, a dimensão mais favorável à eficácia econômica de uma unidade de produção corresponde ao trabalho de equipes que variam entre 3 e 7 trabalhadores.

E, mesmo assim, os estabelecimentos tocados por um único trabalhador (a tempo completo ou parcial) vêm se mostrando tão competitivos que seria muito arriscado prever o triunfo de unidades de tamanho correspondente a uma equipe de 3 a 7 trabalhadores, sejam elas familiares, patronais ou de outro tipo.¹⁰

Tudo isso é parte muito importante da argumentação favorável à promoção da agricultura familiar porque

¹⁰ Por falar em outros tipos de estabelecimentos além do familiar e do patronal, é importante que se faça um esclarecimento sobre o uso da expressão “agricultura familiar”. Uma das grandes vantagens dessa expressão está justamente na sua amplitude e flexibilidade para excluir apenas as formas de organização produtiva ancoradas no emprego de grandes contingentes de trabalhadores assalariados que caracterizam seu oposto, a agricultura patronal. Mas ao se falar em agricultura familiar não se está dizendo absolutamente nada sobre as relações de propriedade da terra, dos equipamentos ou mesmo sobre as formas de administração ou organização do trabalho. Todas as experiências de agricultura familiar bem sucedidas revelam a existência de diversas formas e graus de cooperação. A mais comum e menos complexa é a cooperação apenas em processos de escoamento da produção e aquisição de insumos. Mas também são bem frequentes as cooperativas de máquinas, condomínios especializados numa parte do sistema de produção, ou mesmo pequenas agroindústrias organizadas de forma associativa. Menos frequente é a exploração conjunta de vários estabelecimentos pela chamada “agricultura de grupo,” mas ela não é tão rara quanto se pensa. E todas essas formas de cooperação entre agricultores familiares combinam-se com várias formas jurídicas de propriedade e de posse das terras exploradas. A mais comum é a propriedade privada que passa do pai para os herdeiros, mas é absurdo pensar que a promoção da agricultura familiar deva ser necessária ou exclusivamente a promoção da forma privada e individual da propriedade da terra. Ao contrário, mesmo em situações de inequívoco predomínio de terras em propriedade privada ela está sempre misturada com diversas formas de arrendamento, parceria, posse, ou mesmo de propriedade associativa ou comunitária. Enfim, quando se enfatiza a forma familiar *de produção* não se está excluindo nenhuma forma jurídica de posse ou propriedade da terra, e muito menos qualquer tipo ou grau de cooperação entre as famílias. Muito pelo contrário, entende-se que a expressão ‘agricultura familiar’ é a que melhor dá conta dessa unidade na diversidade. O que certamente não faz parte da agricultura familiar são as formas de produção cujo alicerce é uma completa separação entre o trabalho e a propriedade dos ativos (terra, equipamento, instalações, etc.), principal característica da agricultura patronal.

mostra que essa tese está longe de ser uma mera ideologia em defesa dos pobres do campo, cujo conteúdo seria anti-histórico e anti-econômico. Por incrível que possa parecer à maioria dos leigos em assuntos agrícolas, acontece justamente o inverso: é a obsessão ideológica de certas elites brasileiras pela agricultura patronal que carece de qualquer respaldo histórico e econômico no processo de desenvolvimento dos países que fazem parte do chamado Primeiro Mundo.

Mas é claro que a opção pela agricultura familiar como base de uma proposta de desenvolvimento rural no Brasil de final de milênio não se baseia apenas na constatação de que essa foi a forma que predominou em todas as agriculturas de países desenvolvidos. Para saber porque o predomínio de grandes fazendas patronais que dispõem de uma abundante e baratíssima força de trabalho constitui um obstáculo ao desenvolvimento é necessário perceber seus efeitos fortemente regressivos na distribuição de renda.

Compare-se, por exemplo, economias latinoamericanas, como a brasileira ou a mexicana, a economias semi-periféricas muito mais desenvolvidas, como as da Coreia do Sul ou de Taiwan. O contraste começa a aparecer quando se compara o potencial de consumo de suas respectivas populações. Nas economias de tipo latinoamericano, as populações rurais economicamente ativas são majoritariamente formadas por peões (sem-terra ou sítiantes abaixo do patamar de renovação) que trabalham para um punhado de empregadores. Nas economias semi-periféricas de sucesso essas famílias de peões não chegam a 3% dos ocupados no meio rural. Lá a grande maioria da população agrícola está ocupada em sítios com renda igual ou superior ao patamar de renovação.

É claro que em países como a Coreia do Sul e Taiwan a demanda rural depende essencialmente da renda corrente dos agricultores familiares, enquanto que no México ou no Brasil ela depende basicamente do poder de compra de uma enorme massa de peões. Como esses peões situam-se sempre nos mais baixos estratos de distribuição de renda, seu poder de compra não chega a favorecer a ampliação do consumo de massa. A evolução do poder de compra dos 20% mais pobres de populações latinoamericanas tem oscilado pouco acima do nível atingido em meados do século, enquanto que o consumo das camadas de altas rendas tem crescido de forma permanente.

Nos países semi-periféricos que conseguem se desenvolver ocorre exatamente o inverso. A elevação da renda da maioria da população rural acompanha de perto a evolução da renda média urbana, contribuindo, portanto, para a ampliação do consumo de massa. A drástica reforma agrária realizada na Coreia do Sul, por exemplo, não somente engendrou pouca desigualdade na distribuição dos ativos e da renda, mas também criou as pré-condições para uma ampla difusão dos incrementos de renda. Quem tem dúvida sobre este ponto precisa ler com urgência o artigo de E. Lee, publicado em 1979 na revista *World Development* (7:493-517): “Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea”.

Em suma, com base na experiência histórica dos países mais desenvolvidos e dos raros países semiperiféricos que chegaram a se desenvolver, deve-se pensar que a passagem da economia capitalista para sua fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente pode prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a permitir a liberação do potencial da agricultura familiar.

Como foi dito na introdução, as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento rural que priorize a promoção da agricultura familiar começam a ser percebidas pela sociedade brasileira. Principalmente porque o Brasil é um país onde a forma de agricultura mais favorecida — a patronal — agora está empregando cada vez menos trabalhadores, e engendrando, portanto, cada vez mais concentração de renda e exclusão social.

Enquanto isso, a forma de agricultura mais desprezada — a familiar — tende a exibir um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos socioculturais. E seus sistemas poliprodutivos de cultura e criação, aliados à maior maleabilidade de seu processo decisório, também trazem imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental.

Enfim, a agricultura familiar é tão mais sustentável (estabilidade, resiliência e equidade) que é impossível imaginar que a sociedade brasileira não venha a se dar conta do preço que está pagando por ter acreditado no mito da maior eficiência da agricultura patronal. Um dia acabará entendendo que mesmo essa sua duvidosa eficiência alocativa nem de longe compensa sua absurda ineficiência distributiva. Contudo, para que isso ocorra vai ser preciso

superar a crença dominante entre as elites brasileiras de que a desigualdade não dificulta o crescimento econômico, podendo até ajudá-lo. Essa é uma idéia que no debate internacional só pode ser considerada anacrônica, e mesmo extravagante, mas que continua muito forte por aqui.¹¹

Infelizmente, é forçoso reconhecer que em pleno final do século XX a cultura brasileira continua muito mais marcada pela “casa grande e senzala” do que pelas ‘colônias’ formadas pelos imigrantes italianos e alemães que povoaram a região Sul, ou mesmo pelos “colonos” que conseguiram se emancipar das complicadas relações de trabalho que prevaleceram na economia cafeeira do Sudeste. Neste assunto há verso que vale mais do que mil teorias: *Nel Brasile non vi sono padrone, / Ognuno qui é padrone di sé. / In sua casa il colono commanda / E si stima ugualmente un re*”. Foi contra isso que lutou Vergueiro. É contra isso que continuam a lutar seus sucessores.

3. Delimitação do público alvo

Para que possa promover o sucesso econômico dos agricultores familiares que já dispõem de condições básicas para a atividade empresarial e simultaneamente favorecer a pluriatividade dos que terão menos chances de progresso se dependerem apenas da renda oriunda da agropecuária, a estratégia governamental precisa estar baseada numa delimitação do público alvo a ser atendido prioritariamente. Infelizmente, a identificação dos diversos segmentos da agricultura familiar só pode ser feita por aproximações sucessivas, já que as estatísticas não utilizam este critério em suas classificações.¹²

Cerca de 3 milhões de estabelecimentos familiares nada têm que ver com a idéia muito difundida sobre a agricultura *de subsistência* que está embutida na mania de opor “familiar” a “comercial”. Isto fica bem claro quando se procura estimar a Renda Monetária Bruta dos estabelecimentos não-patronais.¹³ Calculando-se as RMB média e mediana para cada unidade geográfica — das

micro às grandes regiões — pode-se obter um estrato inferior formado pelos 50% mais pobres; um estrato superior formado pelos estabelecimentos com RMB superior à média; e um estrato intermediário situado entre a mediana e a média. Esses três estratos podem ser batizados de “A”, “B” e “C”, segundo as indicações abaixo:

Estrato	Nível de RMB
A	Acima da média da unidade geográfica
B	Entre a média e a mediana da unidade geográfica
C	Abaixo da mediana da unidade geográfica

A tabela 6 indica que — em termos agregados para todo o Brasil — os estratos A e B, os mais representativos da agricultura familiar, tinham níveis médios de RMB que estavam longe de permitir qualquer tipo de assimilação com uma agricultura “não-comercial”.

Tabela 6. Renda Monetária Bruta (RMB) média e per capita, salários mínimos por ano (sm/a), segundo o estrato, Brasil, 1985 (agregações).

Estrato	RMB média (sm/a)	RMB per capita (sm/a)*
A	52,7	13,8
B	11,5	3,5
C	0,9	0,3
Total	17,2	5,4

* Do pessoal ocupado nos estabelecimentos.
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1985.

Mas é fundamental examinar, também, os enormes contrastes regionais.

¹¹ Uma idéia que foi, aliás, ridicularizada em mais de uma dúzia de trabalhos científicos apresentados em Brasília por economistas americanos e europeus trazidos pelo Banco Mundial para o Seminário Internacional *Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico*, organizado pelo Ministério de Estado Extraordinário de Política Fundiária e Banco Mundial, com apoio do IICA, 14 a 17 de julho 1998.

¹² Quando os dados do Censo Agropecuário de 1995/96 puderem ser analisados será possível melhorar bastante tais aproximações.

¹³ A RMB foi obtida por meio da simples diferença entre receitas e despesas, mas com o cuidado de excluir todo e qualquer montante que não fosse proveniente de atividades agropecuárias. Isso porque, em certas situações geográficas, estabelecimentos agrícolas podem ter atividades de mineração que distorçam os resultados econômicos que se pretende aquilatar.

Principalmente porque, no Nordeste, apenas um quarto dos estabelecimentos não-patronais alcançava níveis razoáveis de RMB e, mesmo assim, bem abaixo das outras regiões.

Mas também, porque no Norte e no Centro-Oeste, apesar dos bons níveis de RMB, a agricultura familiar ainda tinha a incipiência natural da dinâmica da fronteira (ver tabela 7). Ou seja, para enfatizar o caráter *comercial* da agricultura familiar, é importante focalizar as regiões Sul e Sudeste (tabelas 8 e 9).

Tabela 7. Renda Monetária Bruta Média (RMBm), em salários mínimos por ano (sm/a), dos estratos de Estabelecimentos Não-Patronais segundo as Grandes Regiões, Brasil, 1985.

Regiões	RMBm			
	A	B	C	Todos
Norte	55	17	4	22
Nordeste	25	5	0	8
Sudeste	119	17	-3	30
Sul	91	22	2	31
Centro-Oeste	68	13	-6	19

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1985.

Tabela 8. Renda Monetária Bruta (RMB), em salários mínimos por ano (sm/a) e Área Média (em ha) dos estratos de Estabelecimentos Não-Patronais segundo as Unidades da Federação, Região Sudeste, 1985.

Estados	RMB média (sm/a)			área média (ha)		
	A	B	C	A	B	C
Minas Gerais	56	11	-1	37	20	18
Espírito Santo	129	31	3	30	21	16
Rio de Janeiro	76	14	-1	17	9	5
São Paulo	225	30	-8	38	18	18
Região Sudeste	119	17	-3	34	20	17

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1985.

Tabela 9. Renda Monetária Bruta (RMB), em salários mínimos por ano (sm/a) e Área Média (em ha) dos estratos de Estabelecimentos Não-Patronais segundo as Unidades da Federação, Região Sul, 1985.

Estados	RMB média (sm/a)			área média (ha)		
	A	B	C	A	B	C
Paraná	114	20	2	27	24	11
Santa Catarina	99	28	6	29	18	14
Rio Grande do Sul	76	21	2	31	18	14
Região Sul	91	22	2	29	16	13

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1985.

A principal conclusão que pode ser tirada dessas tabelas é que: cerca de três quartos dos estabelecimentos agrícolas não-patronais do Nordeste, somados a cerca de metade de seus coegêneros nas outras regiões, constituem uma massa de agricultores tão fragilizados que seria ilusório esperar que possam ser ajudados, por exemplo, pelas linhas de crédito de custeio e investimento oferecidas pelo Pronaf. Ou seja, o pacote convencional dos programas de modernização voltados para a agricultura familiar (crédito, assistência técnica, apoio à comercialização, etc.) só poderá atingir essa grande massa de desvalidos se estiver acoplado (ou for precedido) ao binômio essencial da estratégia de erradicação da pobreza rural: redistribuição fundiária e educação.

Já para cerca de um quarto dos estabelecimentos não-patronais do Nordeste, somado a cerca de metade de seus coegêneros nas outras regiões, não há muito o que inovar em termos de políticas públicas. Bastará adequar as linhas de ação consagradas pela experiência histórica dos países mais desenvolvidos às condições específicas de região e, sobretudo, às crescentes exigências sociais relativas à saúde e ao meio ambiente.

Em outras palavras, em vez de falar de ‘um’ público alvo, parece mais correto entender que existem, na verdade, pelo menos ‘dois’: o minoritário, que pode responder de pronto a uma política de modernização da agricultura familiar, e o majoritário, que não tem essa capacidade de resposta.

4. Propostas

As idéias aqui avançadas são sugestões de pauta para o diálogo e negociações que poderão fazer emergir uma estratégia de desenvolvimento rural, ou melhor, a vertente rural da agenda de desenvolvimento que vem sendo amadurecida pelo debate público. Não constituem um elenco completo das ações necessárias para que se consiga o fortalecimento e a expansão da agricultura familiar. Devem ser entendidas, então, como três diretrizes para a formulação de uma nova política agrária, às vezes acompanhadas de possíveis linhas de ação.

4.1 Criar um novo ambiente educacional

Não será possível acompanhar as mudanças provocadas pelo fenômeno que tem sido chamado de “globalização,” — e muito menos enfrentar os problemas ambientais — sem uma mudança profunda da trindade educacional à disposição das famílias rurais. Essa trindade educacional é formada:

- i) pelo ensino regular básico que deveria estar sendo oferecido nas escolas rurais;
- ii) a necessária formação profissional;
- iii) a relação dos dois anteriores com as redes de ciência, tecnologia e extensão.

É preciso conseguir com urgência uma completa reforma dessa trindade educacional rural. Esse é, na prática, um dos principais obstáculos à melhoria da distribuição de renda e, por conseguinte, do desenvolvimento em condições como as do Brasil.

Neste país, é na desigualdade em oportunidades educacionais que ficam mais patentes as desigualdades sociais. Estima-se que, no Brasil, cada ano de escolaridade adicional tende a elevar o nível de renda de um trabalhador em aproximadamente 15%. E essa relação varia conforme o nível educacional. Para um trabalhador com nível secundário, um ano adicional de estudo tende a elevar seu nível de renda em mais de 15%. Por ser um dos países mais desiguais em oportunidades educacionais (seis vezes superior à observada nos Estados Unidos) o Brasil também é um dos países com maior sensibilidade de renda ao nível educacional do trabalhador. Isso faz com que a importância da desigualdade educacional para a concentração de renda também seja uma das mais elevadas do mundo.

Como uma das principais fontes de desigualdade de oportunidades educacionais está justamente na disparidade rural-urbana, o fortalecimento da agricultura familiar passa necessariamente por uma profunda reforma educacional. Principalmente em um país que está em último lugar no que se refere ao ensino nas cinco primeiras séries. O Unicef calculou que, pelo potencial econômico brasileiro, no mínimo 88% das crianças matriculadas no primeiro grau deveriam concluir a quinta série. Mas apenas 39% chegam a esse estágio.

O ensino é um ponto de estrangulamento do desenvolvimento rural. Principalmente o ensino de primeiro grau. Dos alunos que entram, muitos até ficam em média sete a oito anos, mas saem sabendo muito pouco, sobretudo os das famílias mais pobres. Por isso, só se pode concordar com o pesquisador Claudio de Moura Castro quando diz que o milagre brasileiro foi ter ido tão longe com tão pouca educação. Só que acabou em catástrofe. Fez com que um país com o potencial que tem o Brasil chegasse ao fim do século com um ensino básico igual ao do Haiti.

Países muito mais pobres do que o Brasil — como a Tailândia ou a Costa Rica — venceram o desafio do ensino básico. Os atuais países mais desenvolvidos o venceram quando ainda eram mais pobres do que o Brasil atual. E seus governos não dipunham de qualquer varinha de condão. Apenas agiram pressionados por sociedades que davam uma prioridade real à educação. O problema do Brasil é que até agora não houve empenho, essencialmente porque a sociedade brasileira não se mobilizou nessa direção. Como diz Moura Castro, “se o brasileiro vigiasse a escola como vigia a seleção, o problema do ensino básico já teria sido resolvido há muito tempo.”

Portanto, a resolução do problema da educação rural começa por uma questão de persuasão. É preciso convencer as famílias rurais a não aceitarem um ensino tão ruim e ajudá-las a cobrar bons resultados. Esse é o primeiro desafio. O segundo é gerar o ambiente institucional necessário para que a trindade seja de fato reformada. Se fosse possível obrigar os filhos de todos os governantes a estudarem em escolas públicas rurais, provavelmente esse ambiente surgiria com rapidez. No entanto, como essa é uma proposta politicamente inviável, vai ser necessário percorrer um caminho mais longo.

Esse outro caminho exige necessariamente a redistribuição das funções dos governos federal, estaduais e municipais. É preciso haver mais autonomia para que os Estados e Municípios repartam responsabilidades no que se refere à educação, cultura, assistência social, saúde, etc. Não somente autonomia, como flexibilidade para que possam ser acomodadas situações específicas impostas por disparidades regionais, tamanho das cidades, etc.

30 A educação faz muita diferença. Muito mais no Brasil do que em países menos desiguais. Pode-se até afirmar que o nível educacional será o principal trunfo, tanto do sucesso dos agricultores que conseguirem saltar todos os obstáculos impostos pelo tapete rolante da corrida tecnológica e se manter sempre acima do tal patamar de renovação, quanto do sucesso daqueles que tiverem que se tornar pluriativos, quanto do sucesso dos que forem obrigados a transitar para ocupações externas à agricultura, sejam elas rurais ou urbanas.

Isso já pode ser constatado, tanto em casos nos quais o próprio sucesso econômico dos agricultores familiares tende a exigir que uma parte da família encontre outras fontes

de renda locais, ou em casos nos quais o insucesso torna obrigatório que os filhos deixem a agricultura, procurem emprego em outras atividades rurais, ou mudem para as cidades. Em qualquer desses casos o nível educacional faz uma tremenda diferença. E mesmo que ainda não se possa dizer que na agricultura brasileira o sucesso econômico está diretamente ligado ao nível educacional, isso não demorará muito para ocorrer, pois em áreas onde a pressão pela inovação é mais intensa já se pode notar sinais desse fenômeno.

Em outras palavras, é simplesmente inconcebível um processo de desenvolvimento no qual a educação não ocupe um lugar estratégico. Basta lembrar, por exemplo, que na idéia de desenvolvimento humano o nível educacional foi considerado um dos três principais critérios de avaliação, ao lado da esperança de vida e do PIB *per capita*. Apesar de ter uma renda *per capita* bem inferior a do Brasil, a Polônia está na frente em termos de desenvolvimento humano porque atingiu uma taxa de alfabetização de 99% e uma taxa de escolaridade bruta de 79%, enquanto que no Brasil essas taxas continuam a ser vergonhosas: 82,7% e 72%.

É fácil perceber o quanto o sucesso econômico de um agricultor familiar assentado há alguns anos está relacionado com sua formação anterior e com as oportunidades de acesso a uma melhoria dessa formação. Isso pouco tem a ver com seu “nível escolar”, isto é, saber se tem ou não primário completo, etc. O ensino básico oferecido pelas escolas rurais pode ser um dos elementos do fenômeno educacional, mas está longe de ser o mais importante. A formação dos agricultores familiares é um processo muito mais complexo, que exige não somente escola, como o contato direto com outras esferas, como as cooperativas, associações, redes de extensão e assistência técnica, igrejas, sindicatos, etc.

Assim sendo, o sucesso de um assentamento, a médio e longo prazo, está diretamente relacionado com a ampla questão educacional. Estudos empíricos realizados em quase toda a América Latina apontam para a existência de um forte contraste entre as situações mais periféricas e as situações mais modernizadas, onde os agricultores estão mais avançados no domínio de tecnologia e de mercados promissores. Em Honduras, em El Salvador ou no Paraguai, a educação praticamente não altera a renda agrícola das famílias, embora altere modestamente, em alguns desses países, a renda do trabalho não-agrícola de famílias rurais. Ao contrário, em situações mais modernizadas - como a do

Chile, por exemplo - o nível educacional tem um efeito bem positivo sobre a renda da população rural, seja ela agrícola ou não-agrícola.

Como diz Cláudia Romano, “em países como o Chile, onde a economia rural vem se expandindo nos últimos 20 anos mais rapidamente do que a economia urbana, fica evidente o papel da educação. Além disso, esses estudos empíricos mostram que o aumento da renda familiar provocado pela educação é maior para as famílias que têm renda acima de um ‘patamar de pobreza’ (por volta de \$360 *per capita*/ano na América Latina). Quer dizer, um ano a mais de escolaridade tem maior efeito positivo sobre a renda das famílias ‘não-pobres’ do que sobre a renda das famílias ‘pobres’.” Segundo Cláudia Romano, tudo indica que a variável chave é a qualidade da educação, fenômeno difícil de medir e, por isso mesmo, não incluído em análises econométricas. Quanto mais uma família é pobre, piores são as condições em sala de aula, nível dos professores, e assim por diante.¹⁴

Ou seja, o efeito-renda da educação é maior entre os segmentos de agricultores familiares já consolidados e em processo de consolidação, do que entre os mais fragilizados ou em processo de decadência. E aí está mais uma razão para que se entenda a educação — e, principalmente, a qualidade da educação — como elemento estratégico de qualquer proposta de fortalecimento da agricultura familiar.

A mudança do ambiente educacional no meio rural é uma questão urgente e que exige uma ação coordenada do(s) governo(s) com as estruturas sindicais e cooperativas. Deve-se pensar em um novo arranjo que possa aliar as lições das experiências pedagógicas de alternância (como a Casa Familiar Rural) às vantagens de uma organização semelhante ao Senai. A principal recomendação é, portanto, que o governo federal constitua um grupo de trabalho de alto nível, com participação sindical e cooperativa, encarregado de estudar experiências de sucesso e propor uma completa reforma do sistema educacional rural.

4.2 Diversificar as ações fundiárias

A combatividade do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e sobretudo a simpatia que conquistou nas camadas médias urbanas tornam quase certo que o atual compasso

de assentamento de famílias rurais sem-terra será mantido, mesmo que o governo não estabeleça metas numéricas. Mas o verdadeiro impacto desse processo só pode ser estimado pela comparação dos dados de assentamento com os dados disponíveis sobre a estrutura agrária. Antes de tudo, pela comparação do número de famílias que têm conseguido terra com o número das que têm sido expulsas da atividade agrícola.

É crescente a população rural não-agrícola, pois enquanto diminui o êxodo rural cresce a desocupação agrícola. A estimativa do demógrafo George Martine — de que cerca de 28,4 milhões de pessoas deixaram a área rural entre 1960 e 1980 sugere que o êxodo envolveu, nas três últimas décadas, algo próximo a 300 mil famílias por ano. Mas há fortes indicações de que o processo começa a se esgotar nos anos 90. O economista José Francisco Graziano da Silva destacou que a redução da população rural, de -0,6% ao ano nos anos 80, caiu para apenas -0,1% ao ano entre 1992 e 1995. A população rural com 10 anos ou mais, que diminuía a uma taxa de -0,1% ao ano nos anos 80, aumentou 0,4% ao ano entre 1992 e 1995. Ao mesmo tempo, os ocupados em atividades agrícolas, que cresciam 1,1% ao ano nos anos 80, passaram a diminuir -0,9% ao ano entre 1992 e 1995.

Entre 1992 e 1995, ficaram sem ocupações agrícolas assalariadas ou por conta própria cerca de 120 a 150 mil famílias. Nesse período, as estatísticas indicam que deixaram essas atividades 280 mil empregados, 12 mil agricultores por conta própria e 24 mil não-remunerados, totalizando 316 mil ocupados — ou seja, entre 126 mil e 158 mil famílias, supondo, em estimativa otimista, 2 a 2,5 ocupados em cada família. Esse número indica que estariam saindo da agricultura 40 a 50 mil famílias por ano.

O assentamento de 70 mil famílias por ano estará mais que compensando a desocupação estimada. Mas o que significa esse saldo positivo de 20 ou 30 mil famílias por ano em um universo de mais de 7,5 milhões de domicílios rurais? O que significa esse saldo positivo de 20 ou 30 mil lotes familiares de alguns poucos hectares (ha) em uma estrutura agrária na qual os 500 mil empregadores concentram mais de 75% das terras agrícolas? O saldo positivo de 20 a 30 mil lotes, com área média em torno de 10 ha, retiraria de 200 mil a 300 mil ha por ano dos 300 milhões de ha detidos por 500 mil fazendeiros e os

¹⁴ Está para sair um livro com os resultados das investigações empíricas das quais Cláudia Romano participou. Por enquanto esses resultados podem ser encontrados no texto para discussão “*Rural Poverty in Latin America*” (World Bank, July 1997, draft).

acrescentaria aos 95 milhões de ha em posse das 3,7 milhões de famílias que trabalham por conta própria. É uma gota no oceano.

A principal conclusão que se pode tirar dessas estimativas é que a política fundiária não pode se resumir ao programa de assentamentos. Mesmo que fosse possível dobrar ou triplicar o desempenho recente desse programa, seus efeitos sobre o perfil da distribuição da propriedade da terra seriam bem inferiores às expectativas. Além disso, não se pode ignorar que vão ser necessários muitos anos para que os próprios assentamentos possam revelar seu potencial dinamizador do desenvolvimento local.

Simultaneamente, problemas fundiários que constituem seriíssimos entraves ao fortalecimento e à expansão da agricultura familiar, têm sido deixados de lado como se fossem secundários ou até irrisórios. Todavia, encontrar soluções para esses problemas pode ser tão ou mais importante que o atendimento das justas demandas dos sem-terra.

Nas regiões em que a estrutura fundiária foi mais marcada por um povoamento baseado na agricultura familiar¹⁵ tem sido muito comum encontrar situações em que sítios são colocados à venda por agricultores familiares que se aposentam sem ter sucessores, ou por que se retiram da atividade agropecuária por razões de doença, mudança para outra região, etc. Também é freqüente que outros agricultores familiares da vizinhança precisem muito ampliar seu capital de exploração (principalmente seus ativos fundiários), mas não tenham qualquer possibilidade de adquirir os sítios colocados à venda pelos que se retiram. Em tais situações, essas terras acabam engordando o patrimônio de agentes externos o setor, como comerciantes e profissionais liberais das cidades da região, p.ex. — sendo destinadas nesse caso, para atividades de baixíssimo impacto socioeconômico local, como a pecuária extensiva. Ou seja, espaços tradicionalmente marcados pelas virtudes da agricultura familiar passam a minimizar as oportunidades de geração de renda e solos de boa capacidade de uso agrícola viram pasto. É óbvio que para a sociedade brasileira o saldo desse processo é muito negativo.

Ora, todos os países hoje desenvolvidos tiveram problemas semelhantes e criaram diferentes fórmulas para enfrentá-

los. Todos adotaram mecanismos institucionais de regulação do mercado de terras que favorecessem a aquisição dos sítios liberados por agricultores familiares por outros agricultores familiares da região, de preferência os mais jovens. Para isso criaram diversos tipos de organizações de “ordenamento agrário” cuja missão é alocar as terras disponibilizadas aos agricultores que podem dar-lhes o melhor uso social. Um dos exemplos mais importantes é, sem dúvida, o das SAFER francesas.

No Brasil, a primeira iniciativa nessa direção surgiu com a Lei Complementar 93, de 4 de fevereiro de 1998, que instituiu o “Fundo de Terras e da Reforma Agrária: Banco da Terra”. Essa lei prevê, em seu artigo 4º que o *“Banco da Terra será administrado de forma a permitir a participação descentralizada de Estados e Municípios na elaboração e execução de projetos, garantida a participação da comunidade no processo de distribuição de terra e implantação de projetos.”* Mas a inércia da cultura ultracentralizadora que predomina entre os grandes agentes do desenvolvimento poderá facilmente tornar letra morta essa crucial intenção presente no artigo 4º, da Lei nº 93/98.

Para que um programa de ordenamento fundiário venha a ter eficácia, os governos federal e estaduais devem ter papéis eminentemente normativos, deixando a competência operacional para iniciativas intermunicipais que favoreçam a acumulação de capital social na esfera local. Ou seja, quem pode monitorar com sucesso a evolução agrária de uma microrregião é a sociedade, por meio de organizações locais, governamentais ou não-governamentais. Mas, para isso, é imprescindível que os agentes responsáveis por essa missão tenham legitimidade e adquiram efetiva capacidade de criar as novas instituições do mercado de terras.

Não existe uma única receita, ou fórmula, que atenda, ao mesmo tempo, a esse conjunto de exigências e às variáveis socioeconômicas e culturais das inúmeras realidades regionais. Por isso, a diretriz apresentada a seguir deve ser entendida como um protótipo, a ser alterado e enriquecido pelo debate público.

Trata-se essencialmente de estimular o surgimento de sociedades de ordenamento fundiário (SOF), com o objetivo fundamental de facilitar a manutenção, expansão e criação de empresas agrícolas de caráter familiar, principalmente

¹⁵ Por exemplo, a parte norte do RS, quase todo o Estado de Santa Catarina, Sudoeste do Paraná, Sul de Minas, Zona da Mata de MG, parte do Estado do Espírito Santo, e muitas microrregiões do Nordeste.

as que sejam (ou venham a ser) dirigidas por jovens. O formato ideal parece ser a do consórcio intermunicipal que constitui uma sociedade de economia mista. Para entrarem em funcionamento, tais sociedades deverão ser reconhecidas por ato administrativo do gestor do Banco da Terra, ter definida a sua zona de ação e o montante da dotação inicial (que poderá ser equivalente a um determinado percentual do valor de mercado das terras rurais dessa zona de ação).

A experiência dos países mais desenvolvidos mostra que a eficácia dessas iniciativas aumenta muito quando existe a possibilidade legal das organizações encarregadas do ordenamento fundiário usarem o “direito de preempção” (precedência na compra). Isto é, sempre que um imóvel rural localizado em sua zona de ação for colocado à venda por particulares, ou posto em disponibilidade por órgãos estatais, a “SOF” seria o comprador prioritário, direito que se fundamentaria em necessidades públicas do seguinte tipo: a) manter, assentar ou reassentar agricultores; b) aumentar a área de estabelecimentos agrícolas já existentes até o limite de cinco vezes o módulo rural; ou c) preservar a viabilidade de estabelecimentos agrícolas que estejam em risco de desagregação devido a disputas judiciais entre os membros da família.

4.3 Expandir o Pronaf

Todas as outras ações necessárias à promoção da agricultura familiar poderiam surgir de reformulações do Pronaf, seja no sentido de corrigir algumas falhas de origem,¹⁶ seja no sentido de ampliar o seu leque de iniciativas mediante novas ‘linhas de ação’. De fato, a necessidade dessa ampliação do programa com o propósito de também considerar vias de fortalecimento da agricultura familiar que não estão no âmbito da política agrícola tem sido objeto de intensa reflexão entre os próprios técnicos que formularam e conduzem o Pronaf.¹⁷ No fundo, trata-se essencialmente do Pronaf dar conta da importância que a pluriatividade tende a adquirir nesse processo.

O Pronaf também deverá ajudar os agricultores familiares a explorarem as possíveis oportunidades não-agrícolas de geração de renda, aspecto que não fazia parte de sua concepção original. Mas, nesta perspectiva, o papel do programa deve ser o de promover preferencialmente as

oportunidades não-agrícolas que estão associadas à dinamização da própria agricultura. Isto é, a geração de ocupações não-agrícolas como saída para situações de decadência do setor agropecuário não deve fazer parte de um programa de fortalecimento da agricultura familiar, mas sim de uma infinidade de outras iniciativas de combate à pobreza rural.

As dinâmicas locais de mudança rural são tão variadas que seria desastroso tentar enquadrá-las todas em uma visão simplista do que vem sendo anunciado como um “novo mundo rural”. Na verdade, para poder entender a diversidade dessas dinâmicas locais, torna-se absolutamente necessário associá-las a determinados “tipos” que permitam um mapeamento qualitativo do que poderia ser chamado de principais tendências das transformações rurais.

Numa primeira aproximação, deve-se considerar pelo menos seis desses “tipos”:

(A) situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno socioeconômico. Neste caso, a gradual redução das necessidades de trabalho na agricultura tende a ser compensada pela criação local de oportunidades de trabalho não-agrícolas (tanto rurais quanto urbanas), contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar em vez de ser o testemunho de seu definhamento.

(B) situações regionais que tendem a combinar a afirmação da agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão-de-obra, isto é, gerador de oportunidades de trabalho não-agrícola (rurais e urbanas). Neste caso, uma franja periférica da agricultura sobrevive essencialmente mediante à venda de braços, dentro e fora da agricultura.

(C) situações regionais que tendem a combinar o marasmo da agricultura (seja ela familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais.

(D) situações de esvaziamento populacional que tendem a combinar sistemas produtivos bem extensivos

¹⁶ Ver “Análise da inserção do Pronaf na Política Agrícola”, relatório final do convênio Fipe/Ipea 07/97, de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, Brasília, 1998 (mimeo).

¹⁷ Ver a respeito a intervenção do Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e Gerente do Pronaf, Murilo Flores, “Desenvolvimento Local: um caminho para o novo mundo rural”, nos Anais do 36º Congresso da SOBER, Poços de Caldas, agosto de 1998, volume I, pp. 187-193.

(em geral pecuária) com um entorno socioeconômico rígido, especializado e poupador de mão-de-obra.

(E) situações nas quais a ocupação territorial é tão recente, e a precariedade ou incipiência do entorno socioeconômico é tão grande, que ainda não estão definidas as chances de viabilização de um dos quatro padrões anteriores.

(F) situações de tanta fragilidade — dos ecossistemas e do entorno socioeconômico — que impedem a intensificação das práticas agrícolas, bloqueando ao mesmo tempo a geração de oportunidades de trabalho não-agrícola.

Um bom mapeamento do espaço rural brasileiro certamente confirmará que bases objetivas do desenvolvimento estão presentes nas cinco grandes regiões, mas em situações muito diversas. Contrariamente ao que muita gente imagina, as chances de se induzir uma situação do tipo “A” continuam a existir em muitas áreas rurais. Só o derrotismo de quem está muito distante do problema pode levar à idéia de que o meio rural brasileiro possa estar condenado às situações de tipo “C” e “D”, com eventuais ocorrências de um padrão de desenvolvimento do tipo “B”.

Apesar de numerosos no noroeste riograndense, no oeste catarinense e nos sudoeste e oeste paranaenses os agricultores familiares estão encontrando nessas mesorregiões condições de progresso material menos favoráveis do que as existentes, por exemplo, no nordeste riograndense e no Vale do Itajaí catarinense.

Apesar dos canaviais e laranjais do Sudeste terem asfixiado um grande número de agricultores familiares, estes ainda mostram sinais de vida em muitas microrregiões paulistas, inclusive no centro-norte formado pelas divisões de Campinas e Ribeirão Preto. Continuam com muito fôlego na mancha formada pelo sul e partes do centro e centro-oeste mineiros, o mesmo acontecendo no corredor produtivo capixaba denominado “cinturão verde/turismo” e nas regiões serrana e centro-sul fluminenses.

Malgrado as imensas dificuldades prevalentes no Nordeste, os agricultores familiares continuam no páreo, principalmente nas regiões dos agrestes, serras do Ceará, subcosteiras e hortigranjeiras. E, dada a recente ocupação dos imensos espaços regionais do Centro-Oeste e do Norte, a incipiência de suas infra-estruturas e a precariedade de seus

serviços, as possibilidades de afirmação e consolidação dos agricultores familiares parecem amplas, mas de avaliação e delimitação muito mais difíceis.

A ampliação das oportunidades de geração de renda deve constituir a viga mestra da vertente rural da nova agenda de desenvolvimento que está em gestação. É claro que essa viga mestra não se resume à expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Ela inclui a melhoria das condições de vida de imensos contingentes de empregados agrícolas e envolve também inúmeras outras ocupações rurais não-agrícolas. Mas não há desenvolvimento rural que possa prescindir a consolidação da agricultura familiar. E esta só poderá ocorrer mediante uma combinação de mudanças das políticas como o Pronaf e iniciativas de âmbito local (i.e, comunitário, municipal e intermunicipal).

O surgimento de associações de municípios para a elaboração de planos de desenvolvimento microrregionais, com a participação de cooperativas, escolas, pequenas agroindústrias e outras entidades formais ou informais tanto podem dar origem a projetos de desenvolvimento local, como garantir a execução dos programas governamentais voltados a um desenvolvimento rural redutor de pobreza. O fato é que o desenvolvimento rural é um fenômeno intrinsecamente local e regional. E as localidades e regiões que melhor conseguem se desenvolver são as que apresentam maior capacidade de organizar os fatores endógenos, direcionando-os para o fortalecimento da organização social, para o aumento da autonomia local na tomada de decisões, para o aumento da capacidade de reter e reinvestir capitais, para o aumento da inclusão social e para o aumento da capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente.

O Pronaf já desencadeou um inédito e frutífero processo de discussão municipal sobre os rumos do desenvolvimento rural que poderiam engendrar o fortalecimento da agricultura familiar. Mas os municípios escolhidos foram os mais pobres em vez de ser os que já acumularam algum “capital social”. O Pronaf já está dando apoio financeiro para infraestrutura a cerca de mil municípios, e para investimento e custeio para uns quatrocentos mil agricultores familiares. Mas a grande maioria dos agricultores que tiveram acesso a esses créditos não estão nos municípios contemplados com financiamentos para infra-estrutura.

Ou seja, em vez de concentração e sinergia entre as linhas de ação do Pronaf, o que está havendo é dispersão de recursos

e de energias. Quando se avalia isoladamente cada uma de suas linhas de ação, é fácil constatar que o programa já abriu o caminho e obteve bons resultados. Mas uma avaliação de conjunto indica que os mesmos recursos humanos e financeiros poderiam gerar muito mais benefício aos agricultores familiares se fossem conduzidos por uma política agrária renovada, por uma estrutura organizacional mais apropriada e, principalmente, inserido numa agenda de desenvolvimento adequada aos desafios desta virada de milênio.

A principal recomendação é, portanto, que o governo federal constitua um grupo de trabalho de alto nível, com participação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, da Contag e de estudiosos do desenvolvimento rural, cuja missão será propor uma reformulação do Pronaf no sentido de seu aprofundamento e de sua ampliação.

5. Considerações finais

A linha de mudança rural que predominou no Brasil desde a década de 60 teve como característica essencial a expulsão prematura de trabalho. Mas nada impede que uma segunda linha venha a predominar nos próximos anos: a linha que tem como característica essencial a redução da pobreza e das desigualdades. Se a expulsão prematura de trabalho houvesse sido tão profunda, a ponto de erradicar a própria base da linha de desenvolvimento humano - a agricultura familiar - seria absurdo sonhar com esse tipo de virada. Mas se, ao contrário, a expulsão prematura de trabalho não chegou a liquidar a base da segunda linha, a principal diretriz de uma nova política agrária só pode ser a liberação do potencial econômico dos agricultores familiares que conseguiram escapar da decadência, mesmo que não tenham conseguido escapar do empobrecimento.

Tudo dependerá evidentemente da possibilidade dos brasileiros virem a valorizar o espaço rural e a entender a importância da agricultura como principal fronteira entre a sociedade e a natureza. As nações que adotaram a linha do desenvolvimento humano preferiram ter muitos agricultores e poucos safristas, em vez de muitas favelas e um punhado de barões (por aqui eles foram promovidos a reis). Até há pouco, foi inversa a atitude que prevaleceu na sociedade brasileira, e os sinais de mudança são muito novos para que possam ser considerados favas contadas.

Mas também existem muitos sinais de que a sociedade brasileira pode estar se dando conta, com muito atraso, de que o crescimento econômico nas cidades, por mais forte que pudesse ser, seria incapaz de reduzir ou estabilizar o desemprego urbano. E não é impossível que venha a se dar conta, também, que qualquer anseio de desenvolvimento será mero sonho se não puder ampliar as oportunidades de geração de renda no meio rural.

Uma nova política agrária tem que ser, portanto, uma política de investimento em “capital social”, isto é, na dimensão do processo de desenvolvimento mais esquecida pela tecnocracia. Os arranjos institucionais que mais incentivam organização, absorção de tecnologias e inovação baseiam-se no grau de confiança que existe entre indivíduos, grupos e governos.

Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais¹

Doutor em Economia.
Professor adjunto do curso de
pós-graduação em
Desenvolvimento, Agricultura
e Sociedade (CPDA), da
Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro (UFRRJ).

Sérgio Leite

1. Introdução

A questão agrária brasileira, retomada com força nos anos 80 e sobretudo na década de 90 pelos movimentos sociais rurais, vem recebendo tratamento especializado por parte de estudos acadêmicos e programas governamentais. Basicamente, a experiência recente, calcada na criação de projetos de assentamentos rurais, tem revelado que a propalada obsolescência do tema *vis-à-vis* os desígnios da modernização agrícola, ficou comprometida com o ressurgimento de aspectos caros ao debate sobre as estratégias de desenvolvimento nacional, tais como emprego, geração de renda, produção para o mercado doméstico, organização e representação política, perfil de intervenção do Estado, etc. (Palmeira e Leite, 1998).

Desde meados dos anos 80 e especialmente na década atual, com a ampliação do número de projetos de assentamentos rurais implantados sob diversas perspectivas e agências, aumentou significativamente o conjunto de trabalhos de pesquisas, relatórios técnicos e projetos de intervenção voltados à análise e planejamento dos assentamentos rurais, sob diferentes óticas.²

¹ Este trabalho origina-se de pesquisa coordenada pelo autor e por Leonilde Medeiros, intitulada “Os impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais”, e viabilizada através do convênio Finep/CPDA-UFRRJ, com apoio adicional do Pronex (convênio CPDA-UFRRJ/CNPq/Finep/MCT). O projeto conta com a participação de seis equipes regionais de pesquisadores. No Estado do Acre os trabalhos estão a cargo de Elder Andrade de Paula (UFAC), em Mato Grosso a coordenação coube a Eudson de Castro Ferreira e Antonio João Castrillon Fernandes (UFMT); no Rio Grande do Sul, a Zander Navarro (UFRGS); no Rio de Janeiro, a Leonilde Medeiros e Sérgio Leite (UFRRJ); Sonia Bergamasco (Unicamp) comanda a equipe de São Paulo e Eliano Sérgio Lopes (UFSE) a equipe de Sergipe. O presente texto está apoiado em Alentejano (1997); Medeiros e Leite (1997; 1998 a; 1998 b) e Medeiros e Sousa (1997). Agradeço aos membros da pesquisa, especialmente aos coordenadores regionais e aos pesquisadores da Equipe-Rio (Paulo Alentejano, Ines Cabanilha e Adriane Benedetti), os comentários e apontamentos travados em torno do tema. Como de praxe as observações contidas nesse artigo são de exclusiva responsabilidade do autor.

² Até 1990, os projetos de assentamento existentes no Brasil, apesar da pouca expressividade dos resultados dos programas implantados, totalizavam 876 núcleos, sendo que destes, 515 foram realizados no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), 137 oriundos do programa de colonização oficial e 224 frutos de políticas agrárias dos governos estaduais (Brasil, Mara/Incrá, 1990). Dados oficiais de 1995 indicavam o crescimento no número desses projetos, que somavam, no conjunto, 1.626 núcleos, conglomerando ao redor de 350.836 famílias em 27,2 milhões de hectares (Brasil, Mara/Incrá, 1995). Ainda segundo fontes governamentais, foram assentadas entre 1995 e 1997, 186.530 famílias (Brasil, MEPP/Incrá, 1998). Vale notar que as regiões Norte e Nordeste mantêm a liderança no quesito famílias assentadas. Conferir Tabela 1, Mapa 1 e Gráfico 1.



Tabela 1. Famílias assentadas pelo governo federal 1985 - 1998

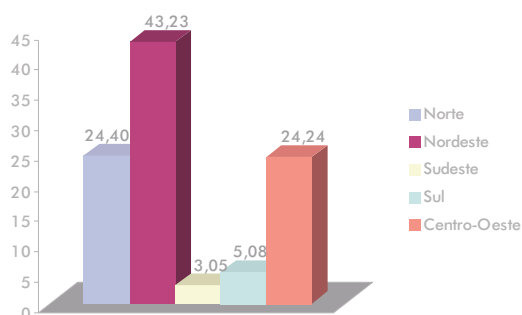
Período	Número de Famílias
1985/1989	82.896
1990/1993	42.382
1993/1994	17.946
1995	42.827
1996	61.674
1997	81.944
1998	34.978 ^(*)
TOTAL	364.647

Fonte: Dados oficiais do Incra/MEPF, 1998.

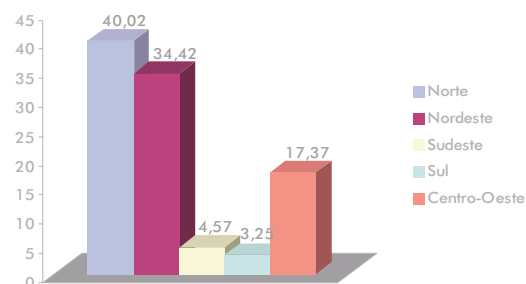
(*) Refere-se ao total de famílias cujo assentamento encontra-se concluído. Posição em 06/10/98.

Gráfico: Assentamentos realizados por regiões - 1995/1997

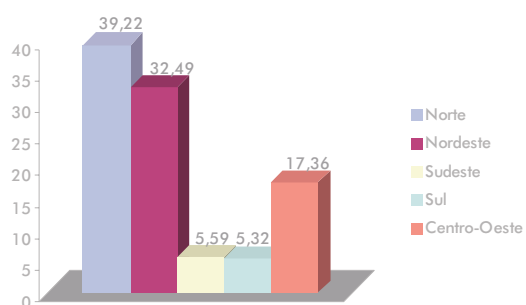
Percentual de famílias assentadas em 1995



Percentual de famílias assentadas em 1996



Percentual de famílias assentadas em 1997



Mapa 1. Assentamentos rurais implantados pelo governo federal.

A grande maioria dessas iniciativas voltou-se primordialmente ao entedimento do funcionamento dessas novas unidades produtivas, às formas de organização social e política experimentadas nesses núcleos, aos resultados das políticas fundiárias, à exequibilidade econômica de empreendimentos com essa natureza, etc.³.

Tema ainda pouco trabalhado é o impacto que tais iniciativas – criação e implementação de assentamentos rurais em regiões/municípios determinados – têm proporcionado no contexto que esses núcleos se originam. É justamente sobre esse prisma que o presente texto volta-se primordialmente. Para tanto são ressaltadas as dimensões econômicas, políticas e sociais desse processo, bem como definido o que estamos tratando como público-alvo dessas iniciativas e quais as possibilidades de recortes regionais experimentadas. Nessa linha é tentada uma proposta para definir os eixos sobre os quais são elencados os indicadores dos impactos dos assentamentos, entendidos aqui como *mudanças*, moleculares ou profundas, que influenciam ou recebem influência, do meio externo.

O que estamos querendo demonstrar aqui é que, apesar dos resultados ainda tímidos quanto ao número de famílias beneficiadas e o estoque de terras aproveitados, existe uma realidade agrária “reformada” nada desprezível (mais de 400 mil famílias beneficiadas considerando-se o conjunto dos programas

³ Uma sistematização dessas análises pode ser encontrada em Romeiro et al. (1995) e Medeiros et al. (1994).

implementados após 1970), com um potencial de inserção — econômica, política e social — a ser explorado mais exaustivamente. Mais ainda: além de razoavelmente importante quanto ao número, o processo de assentamento de trabalhadores rurais é hoje um movimento, até certo ponto, irreversível. Para tanto é fundamental explorarmos um pouco mais seu significado, bem como suas implicações e dimensões do ponto de vista socioeconômico, valendo-nos dos diversos estudos existentes sobre o assunto.

2. Significado e Dimensão dos Assentamentos Rurais no Brasil

Frente à complexidade do quadro agrário e, mais especificamente, dessa experiência, mais ou menos recente, dos assentamentos rurais no Brasil, uma sistematização exaustiva das diversas dimensões e significados desses projetos de reforma agrária torna-se impossível de ser realizada neste trabalho em função dos limites aqui estabelecidos. Nesse sentido o que iremos apresentar, tentativamente, é um apanhado da realidade reformada, mantida a perspectiva socioeconômica, a partir de informações e dados constantes nos diversos estudos e pesquisas existentes sobre o assunto.

De início cabe ressaltar a importância de tratar os assentamentos como um objeto de estudo peculiar. Como aponta Leite (1995:204):

dado um conjunto de características que marcam a gênese dessas unidades produtivas, tratá-las simplesmente da ótica da categoria 'empresas rurais/produtores rurais' ou ainda submetê-los a padrões de avaliação econômica contidos nos tradicionais manuais de avaliação de projetos, tende a deturpar as condições em que se dá a produção nesses núcleos e os resultados daí advindos.

Da mesma forma, de um ponto de vista mais estritamente sociológico, identificá-los, por suas características formais, à pequena produção, implica em perder de vista os processos de conflito, geração de utopias, peculiaridades da ação governamental, etc., que os caracterizam. Essa ressalva tem sido importante para evitar comparações a posteriori, que tendem a dissimular os fatores condicionantes do processo

de implementação desses novos núcleos, ressaltado aí o perfil de intervenção do Estado, bastante distinto daquele operado no bojo da modernização agrícola, como apontado em outra oportunidade (Leite, 1994, 1995).

Do ponto de vista das análises que privilegiam o recorte econômico, alguns trabalhos têm destacado o efeito positivo dos projetos de assentamento na fixação de mão-de-obra e geração de renda. O estudo da FAO (Romeiro et al., 1995) talvez tenha sido a mais ambiciosa tentativa de estudo dos assentamentos. Foram selecionados 440 assentamentos, criados entre outubro de 1985 e outubro de 1989, e deles selecionou-se uma amostra de 44 casos, distribuídos por todos os Estados do país. Entre as conclusões da pesquisa, os autores apontam, a partir da análise de variáveis como geração e distribuição de renda, capitalização, características do processo produtivo, comercialização da produção etc., que os assentamentos revelaram-se eficazes promotores do desenvolvimento rural e de fixação do homem ao campo. Além disso, em que pese a baixa produtividade, há um processo crescente de integração ao mercado.

Outro elemento enfatizado tem sido as diferenças geradas no interior dos assentamentos. Segundo Castro et al. (1988: 11), autores de outra ampla pesquisa patrocinada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES (1989):

os projetos de reforma agrária mesmo quando em termos médios apresentam resultados satisfatórios, desenvolvem em seu interior forte heterogeneidade, em que, a nosso ver, está a raiz de sua futura desestruturação.

Se eles solucionaram o problema imediato do acesso à terra, não resolveram as questões envolvidas com a produção. Os autores do trabalho colocam a necessidade de políticas voltadas especificamente para o setor, estímulo às formas coletivas de organização da produção, etc. A concentração de renda também é apontada por Guanziroli (1990), mas relativizada, uma vez que a renda auferida nos assentamentos ocorre entre beneficiários oriundos da camada pobre da população e, desta forma, ainda pode representar um processo de distribuição de renda na sociedade como um todo. O que merece registro, todavia, é o fato de que nos assentamentos torna-se possível definir uma base produtiva e social para que os beneficiários

disponham de meios de inserção aos diversos níveis de mercado (produtos, trabalho, etc.), mesmo que no limite venham a complementar a renda familiar com atividades não necessariamente agrícolas (em geral atividades vinculadas ao processamento da produção ou atividades ligadas à produção e serviços vinculados à reprodução do núcleo como um todo) ou com atividades econômicas desenvolvidas fora do núcleo (Alentejano, 1997 a; Maluf e Bilbao, 1988; Graziano da Silva, 1996).

Um outro ponto a ser lembrado e apontado por Leite (1995), é que, nas análises dos economistas, muitas vezes está implícito um viés político, visto que elas são realizadas de forma a afirmar o sucesso ou fracasso da política de assentamentos e, por conseqüência, as possibilidades de uma política de reforma agrária. No que se refere aos estudos realizados por antropólogos e sociólogos, o foco analítico tem se voltado principalmente para a análise das dimensões internas aos assentamentos, da trajetória dos assentados, resultando na ênfase do assentamento como espaço de diferenciação, tensão e disputas (Zimmermann, 1994; Franco, 1994; Bergamasco, 1994).

A importância das mediações e das formas de representação que emergem no processo de constituição dos assentamentos, é o que, segundo Medeiros e Esterici (1994:20), aponta para a

necessidade de se atentar para o seu modo de operar em relação aos segmentos representados. Ele implica em formas mais ou menos sutis de controle sobre os trabalhadores que, em situações de assentamento, aparecem através de imposições de diferentes tipos.

Como tal, destacam-se a concessão de uso e não a propriedade plena, a imposição de vinculação a alguma forma de associação para obter acesso a recursos creditícios, priorização das formas de organização coletiva, provocando uma discriminação em relação aos que optam pelas formas individuais; imposições no que se refere à organização da produção, etc. Essas formas de controle são, por excelência, conforme a literatura tem apontado, produtoras de tensões e disputas internas:

é possível, pois, concluir que a análise tem privilegiado as dimensões internas ao assentamento e nesse sentido, os resultados

apresentados têm sido cruciais para romper com uma tendência, marcada por um certo romantismo e fortemente influenciada pela imagem que os grupos procuram passar deles mesmos, que é a de um certo comunitarismo no plano interno, negando-se tensões inerentes aos processos sociais (Medeiros e Leite, 1997).

Nesse processo são destacadas as trajetórias dos assentados, as redes de relações estabelecidas antes e depois da criação do projeto, as diferentes formas e efeitos da intervenção estatal e o processo de produção de novas identidades.

É muito grande a diversidade de situações que aparecem, no discurso governamental, classificadas como “assentamentos de reforma agrária”: regularizações fundiárias em terras ocupadas por vezes há décadas por “posseiros”; assentamentos em áreas de conflitos gerados pela tentativa de expulsão de trabalhadores que de há muito viviam na terra como “rendeiros”, “agregados”; áreas objeto de ocupação por organizações de trabalhadores (em especial pelo MST, mas, em alguns casos, também por sindicatos de trabalhadores rurais); assentamentos em áreas que se constituíram como reservas extrativistas, fruto da luta de seringueiros pela permanência em terras que exploravam há gerações; usinas falidas que foram desapropriadas e onde foram alocados os próprios trabalhadores que lá trabalhavam como assalariados, etc. Em que pese essa diversidade, a partir do momento da implantação dos projetos, a sua inserção no agro nacional parece conter características comuns, o que possibilita pensar em condicionantes estruturais que, além do próprio perfil de intervenção governamental, vão imprimir peso na condução e desenvolvimento destes núcleos de trabalhadores rurais. O importante a ressaltar é que, apesar da diferenciação dos programas governamentais que foram levados a atuar em situações e com instrumentos diversos, e mantida a pluralidade dos processos e das lutas por terra no país, existe hoje um significativo segmento social, localizado nos assentamentos rurais, que dialoga com o Estado e com a sociedade, de forma específica e direcionada, conseguindo, para além das marchas e contramarchas políticas, consolidar um acúmulo de experiência e conquistas inquestionáveis e, até certo ponto, irreversíveis.

Assim, o termo carrega concepções/atuações distintas da política governamental, proporcionando diferenciações quanto à realidade da constituição/consolidação dos assentamentos. Podemos pensar, tomando a iniciativa do

Estado como elemento diferenciador, em assentamentos de **colonização**, de **reforma agrária**, de **valorização de terras públicas** (desenvolvidos basicamente pelos governos estaduais no período posterior a 1983, tendo em vista o impedimento legal para que os mesmos pudessem desapropriar os imóveis rurais por interesse social), de **transferência de população ribeirinha** (reassentamento). Ainda, num outro sentido, em **assentamentos extrativistas**, realizados principalmente na região Norte do país, que contêm além da reivindicação por reforma agrária, um projeto de conservação do meio ambiente (Figura 1).

Figura 1.



Também são múltiplos os atores diretamente envolvidos no processo de assentamento, além dos demandantes de terra: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); o Poder Judiciário; as secretarias estaduais de agricultura e seus organismos de assistência técnica; prefeituras; organizações não governamentais voltadas quer para o apoio e assessoria às organizações de trabalhadores, quer especializadas na elaboração de projetos específicos de desenvolvimento; entidades vinculadas às Igrejas; entidades de representação, como é o caso dos sindicatos, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e suas federações regionais, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), associações de produtores, cooperativas, etc; entidades patronais (sindicatos, associações).

Da mesma forma, são bastante diversificados os beneficiários diretos dos assentamentos. Do ponto de vista da inserção no processo produtivo, encontram-se posseiros, com longa história de ocupação da terra; filhos de produtores familiares pauperizados que, frente às dificuldades

financeiras para o acesso à terra, optaram pela ocupação como único caminho possível para se perpetuarem na tradição de produtores independentes; parceiros em busca de terra própria; pequenos produtores atingidos pela construção de hidrelétricas; seringueiros que passaram a resistir ao desmatamento que ameaçava o seu modo de vida; assalariados rurais, muitas vezes completamente integrados no mercado de trabalho; populações de periferia urbana, com empregos estáveis ou não, eventualmente com remota origem rural, mas que, havendo condições políticas favoráveis, se dispuseram à ocupação; aposentados que viram na terra a possibilidade de um complemento de renda, etc.

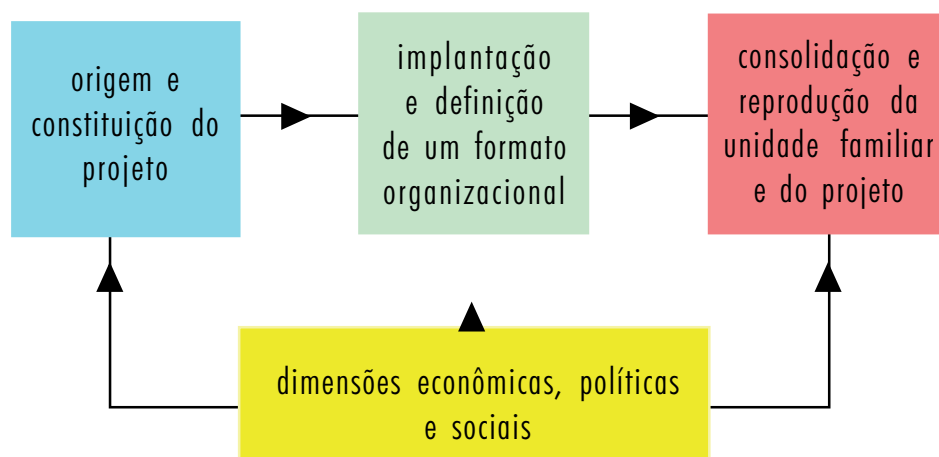
Do ponto de vista de sua inserção social e da constituição de sua identidade política, muitos dos assentados foram mobilizados pelo MST, pelo sindicalismo rural, por movimentos de atingidos por barragens (MAB), pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), trazendo em sua trajetória fortes marcas de diversificadas experiências de organização e confronto, quer com o poder patronal, quer com o Estado. Outros ainda foram mobilizados por representantes do poder local, prefeitos, vereadores, que, frente à possibilidade concreta de realização de assentamentos em seus municípios, disputaram a inserção dos “seus” trabalhadores “sem-terra” nos projetos anunciados ou em curso. Os estudos de caso existentes mostram também situações de trabalhadores que, ante um processo de ocupação em andamento, agregaram-se a esta iniciativa, liderados por pessoas que nem sempre tinham fortes vínculos com os movimentos e que acabaram mantendo uma certa autonomia em relação a eles.

Além de apontar a diversidade de personagens e instituições envolvidos no processo de assentamento, é importante ressaltar que, do ponto de vista das políticas públicas, a emergência dessas unidades se fez através da lógica de intervenção pontual sobre situações de conflito, segundo sua gravidade e/ou a importância e capacidade de se fazer valer dos diferentes interesses envolvidos nas desapropriações. Sob esse prisma, as unidades criadas são espacialmente dispersas, muitas vezes sem nenhuma infra-estrutura viária (dificultando ou mesmo inviabilizando mercados para os produtos gerados), com apoio financeiro, de assistência técnica, sanitário e educacional em geral muito deficientes.

Esses aspectos, em sua inter-relação, fazem dos assentamentos um verdadeiro laboratório para observação privilegiada de múltiplas experiências. Um dos temas ainda pouco estudados é o que os assentamentos têm representado

no espaço econômico, social e político no qual se inserem. Entre os estudos disponíveis, destacam-se Benedetti (1998) e Zamberlam e Florão (1991), este último chamando a atenção para o impacto econômico regional, analisando variáveis como renda e oferta/consumo de alimentos resultante da criação de oito projetos na região de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul. Souza (1996) aponta, indicativamente, a partir de um a política local. O interessante a observar, nesse aspecto, é que nas diferentes fases do assentamento (constituição, implantação e consolidação) as dimensões econômicas, sociais e políticas pesam diferenciadamente (Figura 2). Voltaremos ao tema adiante.

Figura 2. Fases do assentamento.



É em torno dessa problemática que pretendemos concentrar nossa contribuição, o que implica em revisitar os significados de região e impactos, para aplicá-los ao contexto sobre o qual estamos analisando.

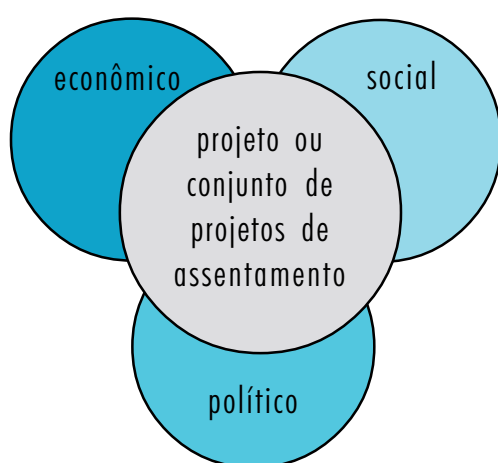
3. Reforma Agrária e o Desenvolvimento Regional

Geralmente o que se considera, em cada caso, como sendo uma região é uma construção (do pesquisador, do órgão de intervenção, do movimento social, etc.), em função de variáveis tidas como relevantes e que, uma vez destacadas, configuram certas redes de relações que têm uma determinada delimitação, fugindo da sua caracterização eminentemente a partir das características físicas. Mas pode ser vista também como uma construção social a partir dos enfrentamentos históricos entre diferentes atores sociais e diferentes projetos (Alentejano, 1997).

Coloca-se, para nós, o desafio de, ao mesmo tempo tendo como pano de fundo diferentes recortes regionais constituídos por instituições específicas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Incra, Secretarias de Agricultura, etc.), buscar equacionar possíveis delimitações de regiões construídas a partir dos assentamentos, entendidas como áreas de influência e de constituição de uma determinada rede de relações econômicas, sociais e políticas - que podem coincidir com um município, com um conjunto de municípios ou ainda com partes deles. Com isso, estamos assumindo que há processos múltiplos a serem considerados que antecedem o assentamento, são concomitantes a ele e o sucedem. Ou seja, falar em “impactos regionais dos assentamentos rurais” implica perceber diferentes dimensões das relações sociais, econômicas, políticas e ambientais, que se desenvolvem como um processo, em espaços e tempos marcados e delimitados pela própria criação dos assentamentos, mas que levam à necessidade de atentar para as condições anteriores da “região” dos assentados. Nessa perspectiva, procuramos não segmentar disciplinarmente a análise, mas perceber o imbricamento das diferentes dimensões analíticas através do recorte de temas que permitam trabalhar com o seu cruzamento.

Uma questão importante a ser considerada refere-se ao fato de que, a partir de um único projeto de assentamento (ou de um conjunto deles), as áreas de influência regional que as dimensões econômicas, políticas e sociais irão refletir não necessariamente são coincidentes (Figura 3). Por exemplo, no caso do assentamento São José da Boa Morte, em Cachoeiras do Macacu, RJ, a área de influência política do projeto remete ao circuito da política partidária municipal, mas a produção ali auferida tem impacto direto no movimento de produtos hortícolas do Ceasa, no município do Rio de Janeiro.

Figura 3. Regiões de influência dos impactos.



Com essa ótica, pretendemos resgatar diferentes momentos da trajetória dos assentamentos. O primeiro deles é o histórico da região onde se localizam e dos conflitos que lhe deram origem. Nesse processo, geram-se lideranças, constroem-se alianças e oposições, produzem-se solidariedades e identidades. No que diz respeito ao nosso objeto, ocorrem alterações nas relações sociais desde o momento em que uma questão “nova” se impõe enquanto problema político (no sentido de que as forças políticas locais, diferentes esferas do Estado - Judiciário, Executivo - reconhecem uma situação de tensão e buscam respostas para ela). No que se refere à região onde o assentamento é feito, trata-se de verificar as condições de ocupação, produção, relações sociais e políticas pré-existentes, etc.

Um segundo momento considerado é a ação do Estado, que intervém sobre o conflito, com a regularização ou desapropriação das terras, delimitação das áreas dos assentados, fornecimento de linha de crédito através do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária-Procera

(deixamos provisoriamente de lado casos de uma intervenção repressiva ou mesmo de “desconhecimento” do conflito, da qual não resulta um assentamento). Essa intervenção pública, mesmo de regularização fundiária, provoca uma reordenação de relações no plano local. Assentar significa reconhecer uma situação de conflito, determinados agentes sociais, demandas, muitas das quais até então ignoradas, e, possivelmente, permitir sua transformação em direitos, o que implica trazer uma mediação legal para o conflito. Daí deriva uma das primeiras dimensões do que se poderia chamar “impacto” dos assentamentos: trazer determinados segmentos para a experiência com o mundo dos direitos, na medida em que o assentamento em si mesmo implica o reconhecimento do direito a um determinado pedaço de terra (o que é diferente do reconhecimento do direito à terra em geral). A trajetória dos assentados, suas alianças, possibilidades de coesão e de constituição de espaços de poder, as relações que estabelecem entre si, com o Estado, com as forças políticas locais são definidoras das possibilidades de consolidação desse direito e/ou de seu desdobramento em outros direitos (já dados ou novos). Desse ponto de vista, o assentamento representa uma ruptura com uma situação anterior e aparece, ele mesmo, como resultado de relações de poder.

Finalmente, um terceiro momento é o da instalação e reprodução: após a chegada à terra, delimitação de lotes e início da produção - que a literatura tem mostrado ser de inventividade, mas também de reposição de conflitos - novas questões se colocam: a necessidade, muitas vezes, de disputar os créditos de implantação e do Procera, a imposição de formas associativas, a diferenciação política que ela produz (ou consolida) entre os assentados, a busca de mercados para os produtos, a manifestação de uma série de carências com relação às formas de escoar o que é produzido, a obtenção de insumos, as carências com relação à saúde, educação, transporte, etc. Esses temas trazem os assentados para novas redes de relações sociais, constituindo espaços de formulação de demandas, de reiteração de antigas mediações, de constituição de outras. Aprendem-se determinadas regras da representação/delegação, que podem (ou não) reproduzir antigas relações (de clientela, por exemplo), constituem-se novos parâmetros para a vida em conjunto, exploram-se caminhos de sobrevivência. É nesse processo que se delimita a “região do assentamento”.

4. Impactos Políticos, Econômicos e Sociais da Reforma Agrária

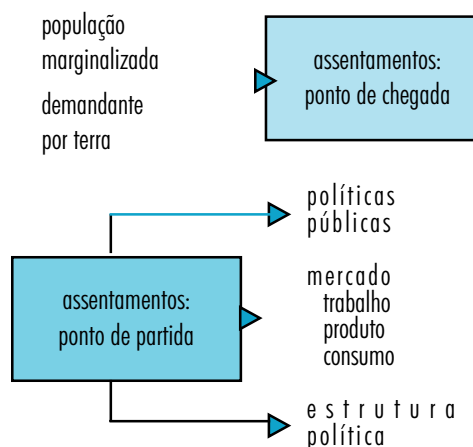
Quando falamos em “impactos dos assentamentos”, a referência são as mudanças que ocorrem na relação do assentamento com o seu entorno, constituindo aquilo que chamamos acima de “região do assentamento”. Nesse caso, o município ganha relevo, impondo a necessidade de considerar as mudanças no seu papel. Ora, o assentamento intensifica essa disputa, traz novas reivindicações e necessidades. Trata-se, pois, de verificar até onde eles se tornam objeto de políticas públicas locais.

Seguindo o raciocínio acima, e a título de especulação, podemos falar do assentamento como “ponto de partida”, ou seja, situação a partir da qual o produtor beneficiado busca — já num patamar diferenciado — implementar projetos tecno-produtivos, praticar uma nova sociabilidade interna aos núcleos de reforma agrária e inserir-se num jogo de disputas políticas visando sua reprodução (sobretudo na sua relação com o Estado), fortalecendo a possibilidade de gerar “efeitos multiplicadores” dessa experiência singular, com impactos significativos no meio social, político e econômico em que atua. Mas também podemos falar do assentamento enquanto “ponto de chegada”, ou seja, como uma, entre outras, possibilidades de mobilidade e integração social à qual se empenham os diversos movimentos sociais rurais, no processo de luta pela posse da terra. Nesse sentido o impacto proporcionado também nos parece importante, além dos motivos comentados no parágrafo anterior, pela possibilidade de transformação de um amplo setor de “excluídos” em sujeitos políticos, novos atores em cena (Figura 4).

Frente à necessidade de precisar melhor as diferentes nuances das mudanças trazidas pelos assentamentos na sua “região”, vamos a seguir explorar algumas de suas dimensões.⁴ Privilegiaremos aquelas relacionadas ao poder local, incorporando questões relacionadas à participação política e formação de políticas públicas, às formas de organização social e produtiva e, em alguma medida, à questão ambiental e territorial. Também abordaremos algumas dimensões demográficas e as condições de vida. Internamente a cada um desses aspectos pode ser levantada

uma série de indicadores, não necessariamente quantitativos, capazes de refletir a capacidade inovativa proporcionada pelos projetos de assentamento (Quadro 2).

Figura 4.



Poder local, participação política e políticas públicas

Como apontado, a constituição de um assentamento (em diversos casos, de mais de um assentamento no âmbito de um mesmo município ou região) acarreta a introdução de novos elementos e agentes que ocasionam alterações nas relações de poder. Tratando-se de área de conflito fundiário, quer envolvendo resistência, quer ocupação de terras, o simples fato de ocorrer uma desapropriação e um assentamento significam o reconhecimento do conflito por parte do Estado, que se concretiza na sua intervenção mediante desapropriação. Ocorre, com isso, alteração nas relações locais, visto que ela envolve graus diferenciados de negociação com o proprietário que pode ou não ser membro da elite local, mas que, de qualquer forma, implica em cunha que se insere nas relações até então prevaletentes. Diversas agências públicas, estatais ou não, voltadas à implantação e viabilização do(s) assentamentos(s) passam a atuar na região.

Se o espaço do conflito não é o mesmo, do ponto de vista administrativo, daquele onde o assentamento é realizado, nem por isso deixa de se configurar um quadro de alteração nas relações sociais. A entrada de novos agentes, a realocação de

⁴ A identificação desses eixos, bem como dos indicadores aí propostos, somente tornou-se possível com o desenvolvimento da pesquisa anteriormente mencionada (Medeiros e Leite, 1997). Esse estudo analisa um conjunto de 26 projetos de assentamentos, localizados em 27 municípios espalhados em 6 estados da Federação (Quadro 1), procurando dar conta da diversidade das situações regionais, dos tipos de assentamentos, bem como dos movimentos sociais e programas governamentais que deram suporte aos mesmos. A pesquisa encontra-se na fase de tabulação do levantamento de dados em campo, onde foram aplicados 550 questionários em amostra representativa dos projetos citados, e realizadas 350 entrevistas com diferentes atores envolvidos com os impactos dos assentamentos (vereadores, prefeitos, agentes financeiros, comércio, igrejas, sindicatos, imprensa, órgãos públicos, etc.).

trabalhadores, muitas vezes de outros municípios, por si só criam uma disputa em torno de quem deve ser assentado, que prioridades estabelecer, etc. São diversas as menções a situações em que, no caso de uma desapropriação, prefeitos reivindicam lugar para os trabalhadores sem-terra do seu município. Na verdade, com essa intervenção, os laços tradicionais de patronagem são colocados em questão, tomando-se o assentamento um espaço importante no sentido de questionar sua resistência, promover sua ruptura, criar novos laços ou, em algumas circunstâncias, fortalecê-los.

Além disso, a constituição do assentamento inaugura uma nova dinâmica de demandas (saúde, educação, transporte, apoio à produção, etc), que se somam e, às vezes, disputam com as de outras comunidades locais, potencialmente não beneficiadas por nenhuma atenção pública especial. Em outros casos ainda é a presença do assentamento que inaugura novos processos reivindicativos.

Através dos assentamentos, em muitos locais se constitui uma dinâmica mais participativa do que a tradicionalmente existente nos municípios brasileiros: o simples fato de criação de uma associação inaugura uma prática política por vezes desconhecida regionalmente, o que nos permite indagar sobre a possibilidade de estarem ocorrendo alterações moleculares na cultura política local.

Quadro 1. Assentamentos pesquisados

estado	município	assentamento	nº de famílias	área (ha)	órgão responsável	ano de criação
Acre	Senador Guiomard, Rio Branco	Pedro Peixoto	4.114	314.000	Incra	1997
		Plácido de Castro				
	Acrelândia	Redenção	350	30.000	Governo Estadual	1979
	Xapuri	Chico Mendes	68	24.898	Incra	1988
	Rio Branco	Cachoeira				
		PAF Geraldo Mesquita	52	210	Prefeitura	1993
Mato Grosso	Campo Verde	João Ponce de Arruda	110	13.800	Governo Estadual	s/i
		Confresa e Roncador	935 *	93.580	Incra	1995
	Cáceres	Tupã	97	3.089	Incra	1986
	Tapurah	Eldorado I	350	115.035	Incra	1996
	Colider	Novo México	110	9.963	Incra	1987
Rio de Janeiro	Cachoeiras de Macacu	São José da Boa Morte	362	3.903	Incra	1982
	Campo dos Goytacazes	Novo Horizonte	251	4.335	Incra	1987
	Conceição de Macabu	São Domingos	130	590	Governo Estadual	1986
	Nova Iguaçu	Campo Alegre	667 **	2.340	Governo Estadual	1984
	Queimados					
Rio Grande do Sul	Charqueadas	30 de Maio	46	950	Governo Estadual	1992
	Hulha Negra	Conquista da Fronteira	91	2.300	Governo Estadual	1991
	Júlio de Castilhos	Ramada e Nova Ramada	100	2.700	Incra e Governo Estadual	1989
	Pontão	Annoni - FASE IV	200	3.000	Incra	1991
Sergipe	Canindé de São Francisco	Califórnia	381	3.980	Governo Estadual	1986
	Japarutuba	Ivan Ribeiro	43	635	Incra	1990
	Santa Luzia do Itanhi	Vitória da União	92	808	Incra	1990
São Paulo	Araraquara	Bela Vista do Chibarro	167	3.455	Incra	1989
	Mirante do Paranapanema	Estrela D'Álva,	31	833	Governo Estadual	1995
		Santa Clara	46	970	Governo Estadual	1994
		São Bento	185	4.964	Governo Estadual	1994
	Promissão	Fazenda Reunidas	629	17.000	Incra	1987
	Sumaré	Sumaré I e II	52	308	Governo Estadual	1984/1986

* foi feita 1 Gleba com 275

** sendo 357 rurais

Quadro 2. Indicadores de impactos.

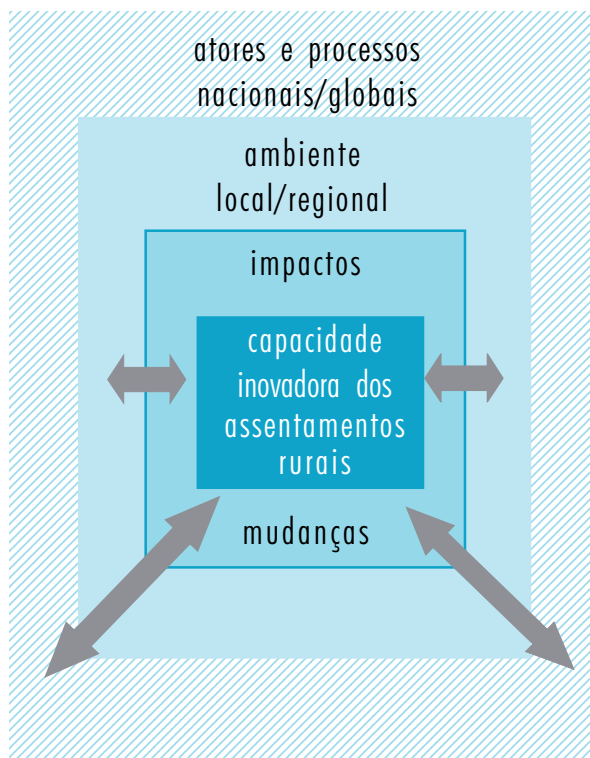
eixos temáticos	indicadores
Poder Local, Participação Política e Políticas Públicas	- Partidos e eleições - Alianças políticas com outros movimentos - Relação governo/assentamento - Relacionamento assentamento - órgãos responsáveis
Organização e Integração Social	- Padrões e níveis de organização social - Meios de comunicação e integração social
Organização Produtiva	- Produção - Tecnologia empregada - Comercialização - Mercado de trabalho - Mercado de consumo - Capacidade inovativa
Meio Ambiente	- Apropriação e utilização dos recursos naturais - Projetos de cunho ambiental desenvolvidos nos assentamentos - Relação com entidades e organismos ligados à questão ambiental
Organização do Território	- Relação dos assentamentos com a organização territorial e administrativa - Padrões de organização espacial - Impacto na estrutura fundiária municipal/regional
Aspectos Demográficos	- Origem da população assentada - Volume da população assentada - Composição etária e sexual das famílias em relação ao município/região - Desistências
Condições Materiais de Vida	- Nível, composição e distribuição da renda - Condições de moradia - Acesso à infra-estrutura — condições sanitárias e de saúde - Acesso a bens de consumo - Acesso a políticas sociais compensatórias ou distributivas
Percepção dos Impactos	- Percepção das lideranças e dos representantes de entidades ligadas à questão fundiária - Percepção dos assentados

No entanto, se há um esforço no sentido de incorporação política dos assentados, há necessidade de complexificar a análise desses esforços, na medida em que novos elementos estão em jogo: a presença de mediações que atuam numa rede de relações que ultrapassam de longe o nível do município e assim potencializam suas possibilidades de atuação política. Com efeito, o que torna rica em desdobramentos a ação da Igreja, do MST, do MAB, do CSN, do sindicato é o fato de que essa ação não se esgota em nível do assentamento e das relações locais, mas se potencializa numa rede regional, estadual, nacional, permitindo que uma questão local possa sempre ser tratada como algo mais amplo, que envolve interesses mais globais, eliminando a possibilidade de analisar os assentados estritamente sob a ótica da sua singularidade e particularismo (Figura 5).

Conhecer a origem da população que constituiu o assentamento (se do município ou da região) é um ponto a ser destacado, uma vez que esse fato pode implicar em dinâmicas distintas de relação política com os assentados. Por exemplo, no caso de populações já enraizadas nos locais, como é a tônica em Mato Grosso, há uma mudança nas relações e no *status* de determinados grupos, mediada pelo acesso à terra e que se traduz em alterações nos padrões de relação com as forças políticas e economicamente significativas em nível local. No caso de populações “de fora”, é muito comum o questionamento sobre a pertinência de transferência e a introdução de novas relações, muitas vezes por uma decisão (a desapropriação) da qual as forças locais não participam ou sobre as quais, em grande parte dos casos, têm pouco poder de influência. Por outro lado, esses “de fora” seriam os “disponíveis” por excelência para a disputa local.

Se o assentamento é realizado com pessoas “de fora”, há alterações demográficas que se refletem sobre o colégio eleitoral, o que pode significar mudanças na disputa eleitoral municipal, bem como o nascimento de novas forças políticas. Temos que nos perguntar que tipo de alterações a implantação de um assentamento pode trazer no plano da política local. Se os assentamentos trazem novas demandas, trazem também a possibilidade de acesso a recursos antes inexistentes — que, não raro, chegam através das prefeituras —, promovendo disputas políticas pela implementação da infra-estrutura econômica e social prevista como forma de uso desses recursos. O próprio Proclama pode ter aí um papel central, uma vez que há indicações na literatura e na imprensa de que esse mecanismo de crédito pode estar provocando dinamização nos mercados locais, especialmente em pequenos municípios, através da compra de sementes, insumos agrícolas, material de construção, etc. Em outros casos, o volume de recursos — oficial e de agências internacionais — recebido pelos assentados extrapola a dotação orçamentária do município (Benedetti, 1998).

Figura 5.



48

Grande parte dos assentamentos foi resultado de um processo de luta pela terra, o que implica em um certo nível de organização e constituição de lideranças que, não raro, acabam por participar dos processos políticos locais após o assentamento, tornando-se porta-vozes do grupo e de suas demandas. São relatados na bibliografia inúmeros

casos de assentados que disputam cargos de vereadores e até mesmo prefeituras. Também é comum sua participação nas disputas sindicais, presença em conselhos de diferentes tipos, cooperativas locais, associações, etc. Atuar nestes espaços implica ter poder de falar pelos e para os assentados e, conseqüentemente, buscar ser ouvido/legitimado por estes e pela sociedade.

Organização social e produtiva

Os assentamentos tendem a promover um rearranjo do processo produtivo nas regiões onde se instalam, muitas vezes caracterizada por uma agricultura com baixo dinamismo. A diversificação da produção agrícola, a introdução de atividades mais lucrativas, mudanças tecnológicas, refletem-se na composição da receita dos assentados afetando o comércio local, a geração de impostos, a movimentação bancária, etc., com efeitos sobre a capacidade do assentamento se firmar politicamente como um interlocutor de peso no plano local/regional.

Há indicações de que o processo produtivo implementado pelos assentados tem, muitas vezes, um efeito multiplicador, com pequenos produtores de regiões próximas passando a desenvolver práticas adotadas com sucesso nos assentamentos, visando a melhoria do processo produtivo e de seus ganhos.

Também há indicações importantes na literatura de que diversos assentamentos procuram adaptar a lógica da organização produtiva da empresa agrícola. É o caso, principalmente, de diversos assentamentos do Sul do país, onde é forte a presença do MST (Navarro, 1994). Nesses casos, é muito possível que, tendo sofrido, no seu passado recente, os efeitos do processo de seleção implementado durante a “modernização conservadora”, os assentados se apeguem a um modelo produtivista e acabem, acossados pelo medo de “ficar para trás mais uma vez”, por assumir um padrão nem sempre adequado à sua situação, mas identificado com a possibilidade de sucesso (Paulilo, 1994). Mesmo em situações onde o modelo de produção em grande escala não é adotado, cabe indagar como os assentamentos têm se comportado em relação à tecnologia disponível e o que isso tem trazido de efeitos sob outras formas de produção e mercados locais.

A organização dos assentados em associações e cooperativas acaba por trazer à cena pública processos e demandas que são capazes de mexer com a dinâmica do município. No que diz respeito ao comércio local, por exemplo, essa nova

população movimenta seja o mercado ligado a bens de consumo, como vestimentas, calçados, alimentos, material de construção, seja o de insumos agropecuários (adubos, inseticidas, etc), principalmente a partir da liberação dos recursos do Proclera.

O mercado é dinamizado ainda pela venda de produtos oriundos dos assentamentos, como é o caso das feiras, da venda direta a supermercados, etc, ocasionando um novo tipo de concorrência e oferta de produtos que, principalmente quando se considera municípios pequenos, tem um peso relativo maior.

Há ainda que se ter em conta a organização de associações e cooperativas que, além de movimentarem e modificarem as relações do processo produtivo (a montante e a jusante), muitas vezes alteram uma prática de comercialização muito conhecida dos pequenos produtores: a realizada por atravessadores. O assentamento promove ainda uma dinamização na movimentação bancária, com a chegada do financiamento do Proclera. Mas não só pois, geralmente, os assentamentos são alvos de outros projetos como os da (extinta) LBA, do Comunidade Solidária e de inúmeras ONGs que atuam de forma mais independente. Nessa linha, é necessário se ter em conta que o canal diferenciado de captação de recursos por parte dos assentados tem provocado reações de agricultores familiares, que reclamam da não-aplicação das taxas vigentes aos assentamentos nos recursos voltados a este último segmento. Há que se considerar ainda, na dinâmica financeira local, o aumento na arrecadação de impostos para o município, derivado da produção realizada no projeto, direta ou indiretamente. Em Promissão, SP, a Fazenda Reunidas, com mais de 600 famílias assentadas, tem contribuído com parcela superior a 50% da receita total da cidade. Em outros casos, como na região de Conceição do Araguaia, PA, o comércio local dinamizou-se profundamente a partir das necessidades de consumo derivadas da nova realidade das famílias assentadas. Em Cruz Alta, RS, a oferta de produtos agroalimentares incrementou-se substancialmente, melhorando as condições de acesso da população aí residente aos alimentos básicos (Zamberlam e Florão, 1991; Zamberlam e Fronchetti, 1995).

Na dimensão das relações societárias, nossa hipótese é que há um processo de aprendizagem de formas organizativas. A luta pela terra e os procedimentos de constituição do assentamento proporcionam a experiência de novas formas de participação e de sociabilidade entre assentados,

rearranjando e/ou recuperando redes de relações pessoais anteriores que dão origem a distintas formas de organização ou constituindo novas. Para além das associações e cooperativas (voltadas principalmente ao processo produtivo), formam-se grupos de mulheres, de jovens e estabelecem-se grupos religiosos distintos, etc. Alguns estudos de casos demonstram ainda como um processo de luta que culminou em um assentamento pode promover um “aprendizado organizativo” em relação a novos grupos que passam a se formar visando novas ocupações, muitas vezes com assessoria daquele primeiro.

Dimensões ambientais/territoriais

Nossa perspectiva é a de tratar as dimensões ambientais e territoriais das mudanças provocadas pelos assentamentos sob uma ótica econômica, política e social. Desse ponto de vista, o que nos chama a atenção de imediato é a impossibilidade de discutir os efeitos ambientais dos assentamentos sem nos referirmos à própria trajetória das políticas públicas que lhes dão origem. Um dos pontos a ser destacado refere-se às condições que permeiam a seleção de áreas para desapropriação. Observamos, por exemplo, que a existência de assentamentos em áreas inapropriadas para o desenvolvimento da agricultura (com má qualidade dos solos, erosão, degradação, etc.) é bastante recorrente. Esse fator, agregado à necessidade de buscar ganhos imediatos, tem resultado em intensificação do desgaste do solo, limitando as possibilidades de produção e de sobrevivência. Além disso, encontramos situações de conflito de autoridades entre distintos organismos do governo federal. No Rio de Janeiro, por exemplo, pode-se observar, no litoral sul, assentamentos que estão em áreas florestais sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente-Ibama o que, além de inviabilizar a atividade agrícola, acaba por potencializar a exploração da floresta.

Pensar em impactos ambientais dos assentamentos implica ainda considerar o tema na sua dimensão temporal, incorporando as formas de uso do solo de maneira mais ampla do que a do “tempo do assentamento”. Nessa direção, são várias as situações de redirecionamento da produção e possibilidades de recuperação, mesmo que parcial, dos recursos naturais. Um exemplo pode ser tomado dos assentamentos em antigas áreas de usinas, monocultoras de cana-de-açúcar, em São Paulo e Rio de Janeiro e que passaram por um processo de diversificação de culturas. Em outras situações, como é o caso dos assentamentos agroextrativistas, o que está em jogo é a preservação de um

determinado modo de relacionamento com os recursos naturais, fazendo prevalecer as tradições culturais e abrindo novas possibilidades de exploração da floresta, bem como a abertura de novos mercados.

Essas questões trazem para o âmbito da análise a necessidade de discutir os critérios de seleção das áreas, a forma como ela é dividida entre os assentados, a natureza da assistência técnica recebida pelo assentamento como condição para não transformar os dados ambientais em naturais e fixos e externos à dinâmica social e política dos assentamentos.

Nessa direção, pode-se observar que a ação de organizações não-governamentais junto a diversos assentamentos tem sido dirigida no sentido de introduzir práticas “ecologicamente corretas”, como a adoção de adubação verde, agricultura orgânica, etc. Para além da redução de custos que essas práticas podem oferecer, há indícios de alguns investimentos no sentido de cativar mercados especiais, com selos de qualidade (estilo “selo verde”), como se verificou recentemente na produção e beneficiamento de sementes em assentamentos localizados em Hulha Negra, RS.

A experiência vem demonstrando que, por sua própria natureza política, os assentamentos vêm se constituindo em espaços por excelência de novas experiências produtivas. Dizer isso não significa desconsiderar também que eles são profundamente influenciados pelo modelo agrícola da revolução verde e que provavelmente o mais comum seja a busca da produtividade a qualquer preço, utilizando as tecnologias disponíveis, inclusive como forma de se fazer reconhecer em um mercado onde a “competitividade” crescente é uma das exigências.

50 No que se refere à organização territorial, o assentamento tende a representar uma mudança na sua dinâmica, uma vez que traz novas formas de ocupação do espaço - pequenos lotes em áreas onde antes o que predominava era a grande propriedade, agrovilas em áreas onde o população era dispersa, etc. É notável a capacidade de inovação organizacional produzida pelos assentamentos, em áreas onde predominavam culturas perenes e pastagens extensivas. Na região de Bagé, Rio Grande do Sul, por exemplo, a produção de sementes introduzida por um conjunto de projetos de assentamentos modificou sensivelmente a estrutura produtiva local e incentivou a instalação de indústria de beneficiamento em municípios próximos (Benedetti, 1998).

Essa dinâmica tem que ser observada no tempo, uma vez que a própria organização interna dos assentamentos pode sofrer mudanças (do coletivo para o individual e vice-versa, por exemplo). Pode ainda implicar em mudanças territoriais de caráter político-administrativo, como é o caso de provocar criação de distritos, desmembramento de municípios (Hulha Negra, Pontão e Boa Vista do Incra, no RS, p.ex.), resultado quer do crescimento econômico provocado pelo assentamento, quer das novas relações gestadas e da atuação de novos atores na política local.

Alterações demográficas e condições de vida

As alterações demográficas provocadas pelos assentamentos são mais visíveis quando estes envolvem a vinda de uma população “de fora” do município ou da região, ou quando representam algum deslocamento de populações urbanas para áreas rurais, resultando em aumento populacional ou mudança na relação população rural/população urbana.

O aumento da população municipal decorrente dos assentamentos pode implicar ampliação do mercado de trabalho e de consumo, gerando efeitos sobre a dinamização do comércio local, aumento da arrecadação de impostos, etc. Também tende a gerar um aumento na pressão das demandas em torno de infra-estrutura e equipamentos sociais, uma vez que os assentados podem estar reivindicando escolas, postos de saúde, condições de transporte e escoamento da produção, etc., o que coloca os assentamentos numa relação direta com as autoridades públicas (locais, estaduais, federais).

Desse ponto de vista, a análise demográfica dos assentamentos pode rebater imediatamente na reflexão sobre sua dinâmica política, tanto no que se refere ao aumento do contingente eleitoral, como também no fato de implementar demandas que recaem sobre as disputas locais e extra locais.

Há outros aspectos da dinâmica demográfica dos assentamentos que devem ser considerados. Pesquisas recentes têm mostrado que a tendência do êxodo rural é prosseguir, mas que esse êxodo pode ser pensado em termos de recortes de gênero e geração. Ou seja, a população que tem saído predominantemente do campo são os jovens e as mulheres, o que leva Abramovay e Camarano (1997) a concluir por uma tendência a uma progressiva masculinização e envelhecimento da população rural. Uma pergunta que se pode fazer é em que medida os assentamentos têm permitido, em nível municipal, uma reversão nessa tendência.

De uma forma geral, um rápido exame sobre a região do Pontal do Paranapanema, SP, indica que entre 1991 e 1996, quando foi implantada a maior parte dos assentamentos na região, houve um crescimento da população rural (absoluto e relativo), contrastando com a tendência para o conjunto do país. Em alguns municípios, inclusive, a participação da população assentada sobre a população rural e total do município é bastante significativa. Assim, evitando generalizações perigosas, é possível apontar em alguns casos bastante localizados, um contra-fluxo migratório importante (ver Quadro 3).

Quadro 3. Variação demográfica e participação da população assentada - região do Pontal do Paranapanema, SP (1991/1996).

município	população (1991)		população (1996)		variação % (91/96)		população assentada (1996)	população % (91/96)	
	total	rural	total	rural	total	rural		total	rural
Álvares Machado	18.865	3.478	21.431	2.724	13,6	-27,7	210	0,9	7,7
Caiuá	3.341	1.881	3.269	1.721	-2,2	-9,3	900	27,5	52,3
Euclides da Cunha	9.564	3.224	10.237	3.993	7,0	23,8	4.035	39,4	101,0
Marabá Paulista	3.494	1.590	3.687	1.772	5,5	11,4	435	11,8	24,5
Martinópolis	19.567	4.476	21.361	4.009	9,2	-11,6	870	4,1	21,7
Mirante do Paranapanema	15.179	4.634	16.006	5.986	5,4	29,2	5.875	36,7	98,1
Panorama	12.343	1.641	12.716	1.412	3,0	-16,3	90	0,7	6,4
Piquerobí	3.268	964	3.351	833	2,5	-15,7	360	10,7	43,2
Presidente Bernardes	16.301	5.426	12.210	4.041	-33,5	-34,3	1.490	12,2	36,9
Presidente Epitácio	34.499	3.875	36.699	2.918	6,38	-32,8	2.615	7,1	89,6
Presidente Venceslau	36.120	1.732	36.024	1.616	-0,3	-7,2	2.045	5,7	126,5
Rancharia	26.913	3.837	28.282	4.108	5,1	7,1	1.220	4,31	29,7
Rosana	n.d.	n.d.	21.799	15.628	n.d.	n.d.	470	2,2	3,0
Sandovalina	2.402	758	2.680	1.137	11,6	50,0	715	26,7	62,9
Santo Anastácio	21.079	3.028	23.073	2.435	9,5	-24,3	190	0,8	7,8
Teodoro Sampaio	n.d.	n.d.	19.503	2.896	n.d.	n.d.	2.075	10,6	71,6
Tupi Paulista	14.045	3.424	13.443	2.765	-4,5	-23,8	145	1,1	5,2

No que tange ao assentamento propriamente dito (uma espécie de “impacto para dentro”), dimensionar a renda e a qualidade de vida no assentamento constitui-se em ponto de partida necessário no sentido de verificar que mudanças o assentamento trouxe às populações diretamente envolvidas nele, ou seja, os assentados. Desde logo, isso implica, mais uma vez, na necessidade de introduzir uma dimensão histórica na investigação, uma vez que os dados atuais só podem ser avaliados se comparados com momentos anteriores, em especial no período que antecede o assentamento e, no caso de assentamentos mais antigos, dos momentos imediatamente pós-assentamento. Trata-se de verificar, comparativamente, as condições anteriores e posteriores ao assentamento, no que se refere a renda, condições de moradia, acesso à saúde, escolas, qualidade alimentar, acesso a bens de consumo, etc. Norder (1997) chama a atenção, por exemplo, para a possibilidade de se pensar os impactos nutricionais promovidos pela nova condição de vida. Se tivermos em conta que, como afirma Garcia (1994), o maior auto-consumo está geralmente associado com uma maior renda total dos assentados, podemos apostar que a melhoria da qualidade de vida está ligada a uma diversificação da produção para o auto-consumo.

No caso dos indiretamente envolvidos, ou seja, populações próximas, abrangidas pela “região dos assentamentos”, trata-se de considerar situações diversificadas. Uma delas é a de familiares dos assentados, filhos de produtores familiares, para quem o assentamento representa a possibilidade de redução da pressão sobre as unidades familiares. Outra, a melhoria das condições do mercado de trabalho de assalariados, uma vez que o assentamento, constituindo-se em alternativa de reprodução, pode implicar melhores condições de barganha da venda de força de trabalho.

No que se refere à exclusão/inclusão econômica e social, os trabalhadores que demandam terra, como desempregados, subempregados, dependentes, estão à margem de uma série de políticas públicas e impedidos (se não formal, pelo menos realmente) do exercício de um conjunto de direitos. A condição de assentados não só pode torná-los demandantes de políticas, como também criar condições para demanda em torno de direitos.

À Guisa de uma Conclusão: Reforma Agrária, Estratégia de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Acreditamos que as interfaces entre reforma agrária e crescimento/desenvolvimento econômico e social coloquem-se no debate atual em novos patamares (Stiglitz, 1998), reforçando a busca de parâmetros, como aqueles apresentados nesse trabalho, voltados a captar o grau de intensidade e o significado das mudanças proporcionadas pela criação dos assentamentos rurais. Nunca é demais lembrar que tais implicações serão mais sentidas com a ampliação desse processo, deixando de atuar como política pontual e passando a compatibilizar a administração do fluxo de famílias assentadas e do estoque de patrimônio fundiário (arrecadado ou a ser arrecadado) em um compasso mais estreito.

Ao optar pela potencialização dos assentamentos rurais no ambiente agrário que pauta o contexto institucional e espacial local/regional, os diversos atores em cena (governo e movimentos sociais especialmente) acabam por definir uma estratégia de desenvolvimento, cujo êxito estará intrinsicamente ligado às possibilidades abertas através das capacidades inovativas desencadeadas pelos assentamentos, cujos efeitos não são necessariamente mensuráveis *a priori*, parodiando a idéia de “consequências inesperadas” de Hirschman (1996). Também é preciso dimensionar cuidadosamente o peso e a relevância dessas unidades de reprodução socioeconômica no panorama local. Tal

dimensionamento deve levar em conta os fatores mencionados ao longo desse trabalho (eixos e indicadores), bem como o “custo de oportunidade” de corroborar tal iniciativa frente aos demais eventos sociais, contrastando-os aos objetivos inicialmente pretendidos. Supostamente esses últimos estariam propensos a convergir à idéia de homogeneização social (Furtado, 1992) ou equidade social (Sen, 1997), e para tanto requereriam o resgate da capacidade pública de iniciativas voltadas àquilo que Evans (1995) denominou como Estado-parteiro (*midwifery*) e Estado-cultivador (*peasantry*). Partindo-se de uma clara definição de responsabilidades dos diversos órgãos públicos relacionados ao tema da reforma agrária (tanto em nível federal, como estadual e municipal) e de possíveis desenhos organizacionais/institucionais que prevejam a participação dos principais atores diretamente envolvidos na questão, a definição de formatos e estratégias envolvendo projetos de assentamentos e o espaço local/regional fortalece o espírito democrático e proporciona a discussão de um padrão de desenvolvimento que leve em consideração, simultaneamente, condicionantes e oportunidades globais/nacionais e regionais/locais.

Resumo

O presente trabalho volta-se ao tratamento das mudanças em níveis local e regional originadas a partir da implantação dos projetos de assentamentos rurais, ressaltando as dimensões econômicas, políticas e sociais desse processo. Para tanto são destacadas as experiências resultantes de programas governamentais e lutas políticas referentes aos projetos de reforma agrária (desapropriação de imóveis), de colonização, de assentamentos extrativistas, barragens e utilização de terras públicas por governos estaduais. Nesse sentido, o texto procura delimitar o recorte dado ao caráter regional segundo a perspectiva selecionada, bem como estabelecer uma série de indicadores de impactos resultantes dos eixos temáticos priorizados na pesquisa que dá sustentação ao artigo, qual seja: a) poder local, participação política e políticas públicas; b) organização e integração social; c) organização produtiva; d) meio ambiente e organização do território; e) aspectos demográficos; f) condições de vida; g) percepção dos impactos a partir dos próprios sujeitos do processo. Com base nesse *framework*, são destacados alguns resultados em regiões estudadas no país (Acre, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe) e esboçadas recomendações de políticas no tema.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo e CAMARANO, Ana (1997). Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. Caxambu, XXXI reunião da ANPOCS, mimeo.
- ALENTEJANO, Paulo R. R. (1997). O conceito de região e a problemática dos assentamentos rurais. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, mimeo.
- _____. (1997 a) Reforma agrária e pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbano nos assentamentos rurais. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.
- BENEDETTI, Adriane. (1998). Na conquista da fronteira: um estudo de caso dos assentamentos rurais de Hulha Negra/RS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.
- BERGAMASCO, Sonia (1994). Assentamentos rurais: reorganização do espaço produtivo e processos de socialização. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma perspectiva multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp.
- BRASIL, Mara/Incrá (1990). Avaliação do Plano Nacional de Reforma Agrária 1985-1989. Brasília: Incra.
- BRASIL, Mara/Incrá (1995). Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília: Incra.
- BRASIL, MEPF/Incrá (1998). Metas da reforma agrária. (www.incrá.gov.br).
- CASTRO, Márcio H., CARVALHO, Mônica E., OTÁVIO, Luciano (1988). Reforma Agrária - um estudo preliminar. Reforma Agrária, Campinas, 18, 1, abr./jul.
- EVANS, Peter (1995). Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton: Princeton Univ. Press.
- FRANCO, Mariana P. (1994). Seringueiros e cooperativismo: o fetichismo das mercadorias nos seringais do Alto Juruá. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp.
- FURTADO, Celso (1992). O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade, Campinas, n. 1, ago.
- GARCIA JR., Afrânio R. (1994). Geração de rendas, sua distribuição e trajetórias diferenciais em assentamentos de reforma agrária no Brasil (1985-1989): comentários sobre um estudo da FAO. In: ROMEIRO et. al. (orgs.) *Reforma Agrária: produção, emprego e renda - o relatório da FAO em debate*. Rio de Janeiro: Vozes/Ibase/FAO; 1994.
- GRAZIANO DA SILVA, José (1996). Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. Agroanalysis. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 8-11, mar.
- GUANZIROLI, Carlos (1990). Agrarian reform in the context of modernized agriculture: the case of Brazil. Londres: Univ. College, tese de doutorado.
- HIRSCHMAN, Albert (1996). Entrevista sobre su vida y obra. Desarrollo Económico, Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 629-664, ene./mar.
- LEITE, Sérgio (1994). Por uma economia política da reforma agrária: custo de implantação e infraestrutura nos assentamentos rurais paulistas (1984-1989). In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Edunesp.
- _____. (1995). O estudo dos assentamentos rurais e os parâmetros da ciência econômica. In: ROMEIRO, A. et al. (orgs.) *Reforma agrária: produção, emprego e renda*. 2.ª ed. Petrópolis: Vozes.
- MALUF, Renato S., BILBAO, Santiago A. (1988). Assentamentos em São Paulo e indústria rural: uma discussão preliminar. Campinas: NPCT/Unicamp.
- MEDEIROS, Leonilde, BARBOSA, Maria V., FRANCO, Mariana, ESTERCI, Neide, LEITE, Sérgio (orgs.) (1994). Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar. S. Paulo: Edunesp.
- MEDEIROS, Leonilde e ESTERCI, Neide (1994). Introdução. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Edunesp.
- MEDEIROS, Leonilde S. de e LEITE, Sérgio (1997). Os impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais. In: *CPDA/Debates*, 4, dezembro.
- _____. (1998 a). A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- _____. (1998 b). Perspectivas para análise das relações entre assentamentos rurais e região. In: TEIXEIRA, F.C., COSTA, L.F., SANTOS, R.N. (orgs.). *Mundo rural e política*. Rio de Janeiro: Campus.
- MEDEIROS, Leonilde S. de e SOUZA, Inês C. (1997). "Impactos: do que queremos falar?" Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, mimeo.
- NAVARRO, Zander. (1994). "Assentamentos rurais, formatos tecnológicos e organização produtiva — o caso do Rio Grande do Sul". Trabalho apresentado no III Seminário Franco-brasileiro: perspectivas de mudança do padrão tecnológica na agricultura". Campinas, Depto. de Política Científica e Tecnológica, Unicamp. Versão preliminar.
- NORDER, Luis C. (1996). Assentamentos rurais: Casa, comida e trabalho. Campinas: IFCH/Unicamp. (Dissertação de Mestrado).
- PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio P. (1998). Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, L. F., SANTOS, R. (orgs.). *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad.
- PAULILO, Maria I. (1994). Os assentamentos de reforma agrária como objeto de estudo. In: ROMEIRO, A. et al. (orgs.) *Reforma agrária: produção, emprego e renda*. Petrópolis: Vozes.
- ROMEIRO, Ademar, GUANZIROLI, C., LEITE, Sérgio. (orgs.) (1995). *Reforma agrária: produção, emprego e renda*. 2.ª ed. Petrópolis: Vozes.
- SOUZA, Inês C. de (1996). Assentamento Banco Safra: diferenciações, contradições e relações de poder - um estudo de caso em Mato Grosso. Dissertação de Mestrado; Rio de Janeiro; CPDA/UFRRJ.
- STIGLITZ, Joseph. (1998). Distribution, efficiency and voice: designing the second generation of reforms. Brasília: Conferência sobre Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico.
- ZAMBERLAM, Jurandir, FLORÃO, Santo R. (1991). Impacto dos assentamentos na economia de 4 municípios na região de Cruz Alta (RS). In: GORGEN, S.A., STÉDILLE J.P. (orgs.) *Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária*. Petrópolis, Vozes.
- ZAMBERLAM, Jurandir, FRONCHETTI, Alceu. (1995). Repercussão regional com a emancipação de Boa Vista do Incra. Cruz Alta: Unicruz.
- ZIMMERMANN, Neusa (1994). Os desafios da organização interna de um assentamento rural. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Edunesp.

Repercussão da Reforma Agrária no Desenvolvimento Local no Nordeste: a capacitação como uma estratégia imprescindível

Eliane Furtado

PhD em Educação para o Desenvolvimento
Professora do Departamento de Estudos Especializados e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará
e-mail: efurtado@ufc.com.br

Ribamar Furtado

PhD em Economia e Ciências Políticas
Professor do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará e Consultor Permanente em Desenvolvimento Rural do Instituto de Cooperação Técnica para a Agricultura - IICA
e-mail: ribaica@daterranet.com.br

1. Introdução

O modelo desenvolvimentista que tem caracterizado a agricultura brasileira gerou uma grande concentração de terra e de renda no meio rural, marginalizando do processo mais de dois terços da população que vive no campo, afetando principalmente as unidades de caráter familiar. Já a distribuição da renda aponta para um processo rápido de empobrecimento.

Em função das características do desenvolvimento implementado no país, pode-se afirmar que existem no Brasil graves problemas agrários que necessitam de solução. A propriedade da terra está concentrada, caracterizando um dos mais altos índices de concentração no mundo. Cerca de 1% dos proprietários detêm em torno de 46% de todas as terras. A forma como se utiliza a terra não representa os interesses da sociedade como um todo. Dos aproximadamente 400 milhões de hectares titulados como propriedade privada, apenas 60 milhões de hectares são cultivados como lavoura. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra (1997), existem no Brasil cerca de 100 milhões de hectares de terras ociosas, localizadas nas grandes propriedades. Os indicadores sociais das regiões rurais são alarmantes e se equiparam às regiões mais pobres do mundo.

No Brasil, 23% da população vivem abaixo da linha da pobreza, de acordo com a Associação Mundial da Saúde, e mais da metade encontra-se no meio rural. No Ceará, dos 49% que vivem abaixo dessa linha, 77% vivem nas áreas rurais (Iplance, 1998). As mulheres realizam uma dupla jornada de trabalho, atividades domésticas e trabalho na produção, e a maioria não recebe nada pelo que faz. O modelo tecnológico de desenvolvimento da agricultura, compromete as potencialidades de produção existente, a eficiência e a qualidade dos produtos, a disponibilidade dos recursos naturais para as gerações futuras. O problema da seca na região



do semi-árido nordestino, principalmente no Ceará, não tem apenas razões climáticas, mas também, é resultado da concentração da propriedade e do poder político. A água se constitui no mais grave problema agrário da região.

Os instrumentos clássicos das políticas públicas baseados no paradigma desenvolvimentista, não têm correspondido ao esperado. Devido a isso, existe todo um discurso para redirecioná-las a um novo paradigma. É sabido que hoje estas políticas estão focalizadas nas comunidades rurais mais pobres e se aplicam mediante ações seletivas e descentralizadas que propõem relacionamento de parceria entre os atores envolvidos, estimulando a participação e a auto-gestão na perspectiva do desenvolvimento local.

Segundo Jara (1998:12), “trata-se de um processo endógeno de mudanças que se movimenta dentro de espaços territoriais menores, partindo na medida do possível de recursos, capacidades e habilidades próprias, orientado a melhorar as oportunidades de trabalho e a qualidade de vida”. Implica num processo que estabelece uma dinâmica integrativa onde se vinculam e articulam-se todos os empreendimentos e atores locais, possibilitando a utilização racional do meio ambiente e o real exercício da cidadania, visando gerar maiores oportunidades de trabalho e renda e melhoria da qualidade de vida.

Isso supõe uma mudança nos relacionamentos sociais, maior participação nas estruturas do poder, uma aprendizagem que parte da reflexão social sobre a própria realidade. Um processo de mudança, que implica na ruptura do hábito e da rotina, na obrigação de pensar de forma nova sobre coisas do cotidiano e questionar antigos paradigmas. Dessa maneira, como então propiciar esta ruptura nos atores sociais, que irão intervir no espaço rural em busca do desenvolvimento local, considerando que estamos todos ainda mergulhados em velhos postulados? Como implementar novas políticas públicas nas áreas de reforma agrária, tendo em vista que os profissionais e os agricultores, atores principais, foram formados dentro dos paradigmas anteriores? Como esperar melhores repercussões da reforma agrária no desenvolvimento local, se os responsáveis pela elaboração e implantação das políticas públicas ainda não vislumbraram a radicalidade da mudança, que esse processo exige?

Urge pensar em uma nova formação do profissional e do agricultor, já que a abordagem do desenvolvimento local, assim está a exigir. A capacitação poderá ser o caminho, para formar sujeitos habilitados a refletir sobre a própria realidade e nela interagir.

Este trabalho, que relata uma experiência iniciada em 1993, nos assentamentos rurais no Estado do Ceará, envolvendo profissionais e agricultores da reforma agrária, com a participação dos órgãos de terra, federal e estadual, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra—MST, da Federação dos Trabalhadores Rurais do Ceará—Fetraece e de organizações não-governamentais-ONGs, tenta sinalizar possíveis caminhos para reflexão, de como a capacitação poderá contribuir para esta nova formação, tornando-se estratégia imprescindível no desenvolvimento local do Nordeste. O caso do Ceará é a referência.

O estudo está estruturado em cinco segmentos. Um inicial, que introduz o leitor ao problema e sua contextualização, em seguida apresenta o cenário da experiência, com seu atores e territórios, uma terceira, que trata dos fundamentos teóricos da concepção de capacitação destacada, para na sequência relatar a experiência empírica de pesquisa-ação, apresentar um exemplo concreto dos resultados da experiência e concluir, tentando responder ao problema gerador deste trabalho.

2. Os Assentamentos, as Políticas e os “Atores”¹

Nos anos 90 uma nova realidade toma vulto e exige atenção daqueles envolvidos direta ou indiretamente no espaço rural: os assentamentos rurais. Jara (1998:7) destaca que o “assentamento é uma complexidade, uma especificidade de integração social, uma forma multiforme que incorpora, na mesma figura social, uma conquista coletiva, um pequeno patrimônio produtivo diferenciado e, também, uma instituição tutelada e burocratizada que, com muita frequência resiste à emancipação”. São comunidades de agricultores construídas nos processos de luta pela terra e também de organizações formais, associações ou cooperativas, seus instrumentos de negociação com o poder.

Eles apresentam um contexto singular, o que torna o quadro preocupante. Convivem com dois projetos em confronto: de

¹ O termo atores, refere-se aos técnicos agricultores e suas representações, movimentos populares, instituições e todos envolvidos nos assentamentos rurais do Ceará, participantes da experiência de pesquisa-ação aqui relatada.

um lado, o Projeto de Reforma Agrária do governo, de outro, o Projeto do MST. Por trás destes, duas posturas ideológicas: a primeira, que se preocupa principalmente com a questão fundiária, entendendo o desenvolvimento em termos econômicos, financeiros, tecnológicos e comerciais e a do MST propondo mudanças estruturais com base num projeto socialista, exigindo serem atores, protagonistas de um amplo processo de experimentação social. Dentro das ações governamentais, há uma motivação para que os projetos de assentamentos transformem-se em unidades capitalistas de base familiar. O combustível desta proposta é a estratégia do governo em estimular a exploração individual de pequenas glebas. Por sua vez, o MST procura implementar a exploração coletiva, opondo-se frontalmente às abordagens dos órgãos de terra. Este quadro pode ser considerado nacional, com algumas variações, dependendo do pensamento político dos superintendentes dos institutos de terra e da atuação do Movimento nos Estados, principalmente.

No Ceará, o cenário apresenta uma outra peculiaridade, ou seja, as condições edafo-climáticas. As terras são impróprias, na sua maioria, a uma agricultura sem irrigação. Este fato se complica, quando as terras oferecidas pelos proprietários e acatada pelos órgãos de terra são mais pobres que a média do Estado.

Técnicos e militantes, deparam-se com sérios problemas na produção. Considerando que o projeto de assentamento foi originado de uma só propriedade e que o solo e os recursos hídricos são precários, na exploração individual nem todos os agricultores têm acesso aos recursos naturais favoráveis. Por sua vez, a exploração coletiva, não propicia uma renda mensal, seja pela agricultura de sequeiro e quase artesanal e pela pecuária, com exceção da de leite. Diante dessa realidade, surge um terceiro tipo de exploração, a mista. Uma espécie de acordo com a natureza e a necessidade de sobrevivência. A exploração coletiva, normalmente, dá-se onde estão os recursos hídricos e nos melhores solos do projeto, enquanto que a individual restringe-se a pequenas áreas, onde os agricultores exploram as culturas de subsistência e criam pequenos animais para o seu sustento.

Com relação aos atores, é preciso considerar que os técnicos e os militantes do MST não possuem uma formação coerente com suas próprias propostas. Ambos são marcados pelo autoritarismo. Os agricultores vêm, na sua maioria de uma educação não-formal autoritária e de uma relação

idêntica com seus antigos patrões, e os técnicos educaram-se vendo a tecnologia como “solução” e, sendo ele o “dono do saber”, a tem como um instrumento de dependência do agricultor. Por outro lado, os técnicos que tentam implementar a proposta do governo, não conseguem romper com as práticas do passado, sair da cultura do paternalismo, assistencialismo, clientelismo e favoritismo. Sua formação ainda é pautada pelo paradigma do desenvolvimentismo, da modernização da agricultura, utilizando a abordagem do pacote tecnológico e operando dentro de modelos burocratizados, rígidos e formais. Nesse contexto de ideologias opostas, de interesses conflitantes, de valores diferenciados e em condições edafo-climática específicas, em que bases propiciar uma nova formação para que esses atores possam implementar uma proposta de desenvolvimento local, no seu verdadeiro sentido, com vistas à emancipação política, social e econômica dos assentamentos?

3. A Construção do Conhecimento com os Atores: a capacitação para uma nova formação

A abordagem pedagógica utilizada no processo capacitativo encontra suporte fundamentalmente, nas idéias de Donald Shon, que já nos idos de 1983, argumentava contra a racionalidade técnica, que considerava que a competência do profissional era demonstrada pela aplicação de um conhecimento privilegiado a problemas intrumentais da prática. Ele clamava por uma “nova epistemologia da prática”, que levantasse a questão de que a competência e a arte embutidas na prática, de profissionais que usavam da “reflexão em ação”, os levavam a enfrentar situações de conflito e incerteza, com mais habilidade. Àquela época, deixava em seu livro “The Reflective Practitioner: how professionals think in action”, a pergunta: que tipo de educação profissionalizante seria apropriada a uma epistemologia da prática baseada na “reflexão em ação”? Pergunta que responde mais tarde, em 1987, no livro: “Educating the Reflective Practitioner”. Neste momento, levanta que muitos educadores que atuam em escolas de formação profissional percebem que os conteúdos acadêmicos que ensinam não correspondem à realidade daqueles profissionais que formam. As competências requeridas pela prática são outras, para as quais não estão preparados.

Por essa razão suas idéias, associadas à “concepção metodológica dialética da educação popular”,² servem de suporte à concepção de formação e capacitação abraçada. É importante ter em mente que a formação do novo profissional deve ser perseguida, através da capacitação continuada, do acompanhamento de suas ações na prática profissional, para que seja capaz de entender e analisar a realidade, para que possa agir sobre ela de forma interativa. Assim, a capacitação é vista como a “dimensão relacionada à construção do conhecimento prático ou de habilidades que permitem ao sujeito agir sobre a realidade seja a próxima ou a mais distante” (Fundep, 1994: 49), sendo um profissional interativo.

Dessa forma, ela é uma proposta de capacitação formativa, reflexiva, interativa e continuada definida como uma “dimensão relacionada à construção do conhecimento prático ou de habilidades que permitem ao sujeito agir sobre a realidade.

O processo de construção coletiva representa o ponto de partida da formação de novos atores, reflexivos e interativos. Ele deverá desenvolver-se, de forma permanente, no reconhecimento crítico e sistemático sobre a prática cotidiana.

A capacitação orienta-se por uma forma de ver esta realidade de modo crítico, buscando articular, num processo amplo, a real participação dos envolvidos. Ela tenta superar o aspecto meramente consultivo, transformando-se num momento privilegiado de reflexão crítica e sistemática sobre a realidade dos atores no sentido de fazer com que eles possam sentir-se como sujeitos do processo. Dito de outra forma, trata-se da utilização coerente de métodos, procedimentos e técnicas que desencadeiem e propiciem o autodiagnóstico da realidade de trabalho, para entendê-la, teoricamente, e, assim, poder propor ações para transformá-la.

A convergência dos esforços de capacitação ganha novos espaços, fortalece o trabalho dos atores, contribui para o alcance de resultados palpáveis, propiciando a sustentabilidade das ações.

Reconhecendo os limites históricos e institucionais das práticas desenvolvidas nos assentamentos, a reflexão sobre estas práticas, considerando os aspectos administrativo, técnico e pessoal e o processo de discussão e teorização sobre as mesmas, levam a uma sistematização, que pretende marcar um rumo metodológico que conduza a um processo de capacitação transformador.

A implantação e o desenvolvimento dessa metodologia de trabalho, de construção coletiva, envolve os participantes, num amplo processo, que exige compreensão e interação de todos os tipos e em todos os níveis. Inclui “o relacionamento social, troca de idéias e informações, ligações entre pessoas, e a dimensão institucional” (Chambers et al., 1989).³ Leva em consideração as interações entre técnicos, agricultores, militantes, entre homens e mulheres, entre o conhecimento científico e o senso comum. Não se limita a seguir estágios cronológicos estanques e seqüenciais. Lança mão da reflexão sobre temas, trabalhos de grupo, leituras de textos teóricos, algumas técnicas e dinâmicas grupais reconhecidamente usadas, algumas criadas, outras adaptadas, dependendo do grupo, para estruturar esta integração abandonando, o máximo possível, instrumentais metodológicos convencionais e autoritários.

Assim, tomando-se por base a afirmação de Nuñez (1993: 124),⁴ pode-se dizer que: “esse processo de teorização, a partir da prática, é um processo progressivo de abstração e conceitualização, até chegar à apropriação de um modelo de interpretação”. Modelo esse de interpretação da história de cada um e da própria realidade que possibilitará encontrar as saídas para os problemas, no sentido da integração ao novo rural que se impõe. Um modelo dinâmico e flexível, pois cada vez que se aprofunda mais no “conhecimento da realidade e os níveis de interpretação vão ampliando-se, quantitativa e qualitativamente, é indispensável dar-se conta da necessária volta à prática” (Nuñez, 1993: 124). O registro sistemático levará à apropriação consciente dos conteúdos, que se desprendem da prática e da realidade, para, então, chegar à formulação de novas ações ou projetos, que permitam a busca de soluções para os problemas detectados.

² Trata-se como o próprio termo sugere, de uma concepção, de um modo de articular filosofia de vida, prática pedagógica e visão sociológica e se ocupa de processos educativos, mais do que de demandas específicas colocadas no trabalho de educação dos setores populares.

³ CHAMBERS, R. et all. (eds.) - *Farmer First: farmer innovation and agricultural research*. Intermediate Technology, London, 1989.

⁴ NUNEZ URTADO, C. - *Educar para Transformar, Transformar para Educar: comunicação e educação popular*. Vozes, Rio de Janeiro, 1992.

Assim, a capacitação direcionada a formar atores reflexivos e interativos, permite a construção de uma abordagem pedagógica para a intervenção nos assentamentos rurais, que tenta desenvolver ações que possam encaminhar uma solução para o problema da fome e da miséria rural, tendo como referência o desenvolvimento local.

4. A Intervenção Participativa dos Atores - INPA: a caminhada de uma experiência

A INPA busca descobrir as causas ou soluções dos problemas nos assentamentos rurais, de forma indutiva e vislumbra uma transformação de uma visão do saber que se apóie num discurso consciente, engajado e crítico (Barbier, 1996). Sua sistematização, deu-se a partir de um processo de capacitação, na perspectiva discutida no tópico anterior, para uma pesquisa-ação, com vistas à elaboração dos planos de ação dos assentamentos rurais do Ceará. Pode-se dizer que ela foi construída, como diz Chambers, “na aprendizagem da vida rural e suas condições a partir, com e para o povo rural” (1994:1).

Os Fundamentos Teóricos

Seus fundamentos provêm de várias fontes, mas suas raízes primeiras encontram-se nas abordagens e métodos que sofreram influência do pensamento de Freire (1968), a partir da sua “Pedagogia do Oprimido”, que foi decisiva para a prática e experiência de “conscientização” e “participação” na América Latina. O trabalho de reflexão coletiva da prática - ação-reflexão-ação -, enriquecido pelas experiências de pesquisa participante (Espeleta e Rockwell, 1989; Rahman, 1984; Brac, 1983; Gaventa e Lewis, 1991) e pesquisa-ação Costa, 1991 e Whyte, 1991) contribui fortemente.

Outras abordagens e métodos também têm sua influência:

a) os estudos teóricos e a experiência com pesquisa sistêmica - Sistemas Agrários - Tipologias dos Sistemas de Produção - (Defumier, M 1985, 1991, 1998; Mazoyer M, 1977, 1981, 1987, 1992/1993; Capillon A. e Sebillote M., 1980, Perrot C. et Landais E., 1993) na sistematização de métodos de investigação, compreensão e descrição da complexidade dos sistemas agrários e agrícolas a partir do trabalho de equipe interdisciplinar (Norman D., 1975; Harwood, 1979; Shanner, Philipp and Schamehl, 1982);

b) os conhecimentos de Antropologia Social e a utilização de alguns de seus princípios e métodos como por exemplo, no Diagnóstico Etnográfico (Bentley et all 1988) usando conversações, observações, entrevistas informais e abertas, histórias de vida, caminhadas sistemáticas com lideranças através da área a ser trabalhada (“transect walks”);

c) o conhecimento da Psicologia Cognitiva, a partir das idéias de Piaget (1975) sobre a evolução e funcionamento das estruturas cognitivas do sujeito, e, dos estudos posteriores de Vigotsky, cuja concepção sócio-interacionista do desenvolvimento humano, inspirado nos princípios do materialismo dialético, considera que nas relações do homem com a sociedade, ocorre um processo de apropriação da experiência histórica e cultural. Outros ainda, que contribuíram para o pensamento construtivista (Ferrero E., Theberoski A., 1984 e Azenha, 1995) no qual predomina a idéia de que o conhecimento não é dado em nenhuma instância, como algo acabado. Ele se constrói pela interação do indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por dotação prévia na constituição hereditária ou do meio;

d) os estudos teóricos e a utilização do Diagnóstico Rápido Rural (Chambers, 1980) e do seu Diagnóstico Participativo Rural (Chambers, 1984; 1994; 1997) um conjunto de abordagens e métodos que levam o povo rural a compartilhar, enriquecer e analisar seu conhecimento sobre suas condições de vida, permitindo planejar e agir.

Estes estudos, métodos e experiências levam a se considerar importante:

- a) desenvolver uma metodologia baseada no processo de construção do conhecimento;
- b) o concurso de múltiplas perspectivas;
- c) uma insistência na “intervenção participativa”;
- d) uma metodologia delineada a partir de um contexto específico: os assentamentos rurais;
- e) facilitar a participação de todos os atores envolvidos: técnicos, lideranças, assentados e instituições;
- f) ter como objetivo a construção e implementação de ações sustentáveis.

A Construção

Não obstante os esforços nos âmbitos governamental e não-governamental, foi identificado principalmente pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará-Idace, Incra e movimentos sociais que os programas estadual e federal de assentamento de trabalhadores rurais sem terra no Estado do Ceará, embora com particularidades em se tratando da origem das terras, responsabilidades de implantação e participação dos beneficiários, passava como um todo por graves problemas na sua execução.

Um seminário no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra (1993), onde questionamentos levantados pelos técnicos e pelos próprios assentados, são discutidos e sistematizados, suscita uma série de oficinas de capacitação que congrega técnicos da Cooperativa Central das Áreas de Reforma Agrária do Ceará-CCA/MST e as lideranças deste, e das instituições oficiais: Incra, Idace, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - Ematerce. A metodologia desenvolve-se a partir do trabalho conjunto de técnicos e assentados, realizado nos últimos cinco anos.

Ao longo do percurso, formaliza-se um projeto de pesquisa-ação que permite a construção e sistematização da metodologia, a partir da prática nos assentamentos e dos encontros de reflexão sobre a mesma. Participam inicialmente 49 técnicos, sendo 22 do Incra, 9 do Idace e 18 da CCA/MST. São envolvidos 35 assentamentos, sendo os técnicos distribuídos em equipes, conforme sua vinculação, ou seja, Incra, Idace ou CCA/MST.

A CCA/MST, através do convênio Programa de Apoio a Gestão das Organizações dos Pequenos Produtores Rurais-Contacap e o IDACE, iniciam em seguida (1994 e 1995, respectivamente), o trabalho sistemático nos assentamentos, observando as etapas sugeridas pela metodologia, mas seguindo seus próprios passos. No final de 1997, o trabalho culmina com a elaboração dos planos de ação em 22 assentamentos estaduais e naqueles com atuação da CCA/MST.

A partir deste momento, estas instituições adotam a INPA como rotina de trabalho nas suas ações voltadas aos

assentamentos rurais. O Incra através do projeto Lumiar,⁵ decide finalmente em 1997, abraçar a abordagem pedagógica, no trabalho cotidiano dos assentamentos. Atualmente, (novembro/98) existem aproximadamente 90 técnicos (CCA/MST, Lumiar e suas contratadas e Idace) atuando em 92 assentamentos estaduais e federais e envolvendo 4.277 famílias. A INPA acaba de ser introduzida no Programa de Combate a Pobreza Rural no Ceará (julho/98), com a capacitação dos extensionistas envolvidos, através do acordo de cooperação técnica entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA e Governo do Estado do Ceará. Os novos técnicos do Lumiar em processo de contratação para atuarem a partir de 1999, também serão capacitados na mesma abordagem, em janeiro próximo.

O Idace, além de permitir um maior aprofundamento e continuidade nos assentamentos, introduz esta concepção de capacitação para novos atores e em uma outra realidade, a dos reassentamentos. A utilização da INPA nessa realidade contrapõe-se às práticas autoritárias na implantação das grandes obras de infraestrutura. Os atingidos identificam os problemas advindos com as obras e as alternativas para sua solução. Indicam e escolhem as terras para onde serão transferidos, resgatando sua identidade cultural e promovendo a sustentabilidade da nova área, através do plano de ação.

Em todo o decorrer da experiência, tenta-se superar os aspectos tradicionais de formação e de capacitação que, sem dúvida, estiveram em jogo ao longo da vida dos atores, transformando-se num momento privilegiado de investigação, de reflexão crítica e sistemática sobre a realidade. Daí a INPA permitir ser trabalhada em contextos diferentes, ou seja: assentamentos federais, estaduais, com ou sem a presença do MST e até mesmo em projetos de reassentamentos.

A capacitação desenvolvida através da INPA não é uma ação pontual, não se preocupa apenas com habilidades específicas; ela é contextual, considera os atores como seres com sentimentos, analisa suas instituições e as inserções daqueles, nestas. É dinâmica e continuada. Isso se dá no sentido de fazer com que os técnicos estejam conscientes do seu papel crítico e atuante, inserido no contexto, e que os assentados possam sentir-se como agentes de sua própria emancipação.

⁵ Programa do governo federal, coordenado pelo Incra, para atuar nos assentamentos do país, que compreende os projetos: Gestão de Crédito; Assistência Técnica e Capacitação; Infra-estrutura e Serviços Sociais; Infra-estrutura Produtiva; Informação e Comunicação; Sistemas Agrários e Mercado; Meio Ambiente. Na concepção do Lumiar, os serviços de assistência técnica são contratados pelas associações dos próprios assentados, junto a órgãos governamentais, não-governamentais ou privados, com técnicos credenciados. (Incra, 1997).

A Abordagem e os Métodos Pedagógicos⁶

A abordagem e os métodos pedagógicos desenvolvidos proporcionam a conscientização e compreensão da própria realidade dos técnicos e dos assentados e ajudam a desenvolver o sentido da busca de transformação dessa realidade. Implica, portanto, numa mudança das atitudes tradicionais características dos técnicos: de dominadora para construtivista, de fechada para aberta, de individual para grupal, de verbal para visual, de preocupação única com o mensurável, para a preocupação em oferecer possibilidades de comparação.

As técnicas e dinâmicas de grupo utilizadas ajudam a estabelecer a comunicação e a cooperação para descobrir a realidade, levantar e priorizar os problemas e formular ações conjuntas, “realistas” e possíveis de serem implementadas com sustentabilidade. É crucial que exista:

- a) cooperação entre os vários atores envolvidos;
- b) comunicação efetiva no trabalho interno ao assentamento e na relação com as instituições envolvidas;
- c) transparência e concordância entre os diferentes atores quanto aos interesses e objetivos a perseguir;
- d) um grau de divisão e coordenação de tarefas de modo que todos no grupo tenham conhecimento das ações e persigam a mesma meta.

É importante lembrar, que em muitas situações de desenvolvimento local, é preciso tempo para que os atores cheguem à compreensão entre si, e da mutualidade de seus interesses: trabalhar juntos, concordar e discordar, chegar a planos comuns e possíveis de se viabilizar, consultar outras pessoas ou instituições e se comprometerem com a ação (Salomon e Engel, 1997). Por essa razão é oferecida uma variedade de técnicas educativas, dinâmicas de grupo, atividades concretas, para obter informações sobre idéias relevantes ou eventos, organizá-las e interpretá-las. Tudo isso propicia direcionamentos e a criação de novas técnicas,

dinâmicas e atividades, permitindo aprofundar a análise da realidade, o máximo possível, dando suporte à construção coletiva e criativa do saber.

Os procedimentos metodológicos apontam para as seguintes questões:

- a) incorporar a visão dos assentados sobre o contexto;
- b) trazer o processo de tomada de decisão para eles;
- c) excluir o paternalismo e o assistencialismo;
- d) promover uma combinação democrática entre o conhecimento local e o formal;
- e) criar condições para que os técnicos e lideranças ajudem aos assentamentos a determinar suas necessidades concretas e superar seus problemas, a iniciar um processo de organização, ou reforçá-la aonde exista (Furtado e Furtado de Souza, 1994).

Dessa maneira, a Inpa na realidade dos assentamentos dá-se a partir da realização de um autodiagnóstico,⁷ que parte dos interesses das pessoas envolvidas. Constitui uma forma simples de conhecer a realidade cientificamente, isto é, com base numa ação organizada. Para isso, a participação deve ser incentivada, tendo em vista a ação conjunta, a conscientização, o senso de responsabilidade, a valorização dos conhecimentos e da cultura local. É importante, também, que a avaliação perpassasse todas as etapas do processo, sendo, portanto, uma atividade coletiva e contínua. Os técnicos atuam como facilitadores, contribuindo com sua capacidade teórica, de análise e a metodologia. São também atores do processo.

O autodiagnóstico não pretende esgotar a realidade de uma vez por todas. Ele se constrói em cima dos problemas que a comunidade vai tendo e sobre os quais deseja atuar. Assim, uma vez concluída a fase de preparação com as oficinas introdutórias, são definidas algumas etapas, inicialmente baseadas no trabalho de Marban e Sotelo (1981), mas modificadas e adaptadas ao longo do trabalho.

⁶ Na construção dos métodos e técnicas pedagógicas, foi importante a contribuição de Marcos Antônio Vieira de Castro, MsC em Desenvolvimento Rural e supervisor do Lumiar.

⁷ Devido à semântica e considerando que a formação do profissional engajado com desenvolvimento no Estado leva-o a confundir o autodiagnóstico com diagnóstico ou estudo de realidade, faz-se necessário destacar a diferença conceitual entre os termos. O diagnóstico que ficou bastante conhecido na fase do crédito supervisionado da extensão rural é uma etapa estanque e diferenciada na elaboração de projetos de crédito rural, enquanto o autodiagnóstico é processual, dinâmico e abrangente, compreendendo resumidamente, o diagnóstico propriamente dito, a intervenção e a avaliação, com a participação dos sujeitos num processo cíclico intermitente.

São elas:

I – Antes de ir ao campo, levantar os dados secundários da região, município e do assentamento (cadastros de imóveis dos órgãos de terra) por parte dos técnicos e fazer contatos com instituições públicas, órgãos de classe, representações populares e técnicos que atuam ou atuaram no município onde o assentamento está localizado e/ou no próprio assentamento. Estas informações deverão ser socializadas com os agricultores. Elas também sinalizarão a necessidade de possíveis capacitações técnico-agronômicas a serem ministradas aos técnicos que irão se envolver na Intervenção Participativa;

II – Sensibilizar as lideranças e toda a comunidade para a necessidade de conhecer a realidade do assentamento em toda sua abrangência e, ao mesmo tempo, explicar aos assentados o novo tipo de trabalho (abordagem e métodos) que se está propondo e sentir quais as suas expectativas. Para isso é importante: promover encontros de motivação com os agricultores, as mulheres, os jovens e idosos; realizar conversas informais, visitas às famílias, fazer perguntas diretas sobre as coisas relevantes do assentamento a diferentes pessoas e fazer entrevistas grupais; elaborar códigos de conduta e interação: o grupo combina normas de comportamento e ação, modos de interação, formação de grupos e pares, auto-crítica, ajuda mútua, como se comportar no trabalho de campo, nas apresentações, entre outras; representar situações: através do teatro, os grupos tentam expressar suas idéias ou informações;

III – Preparar o grupo para que as informações coletadas sejam expressas tal como foram colhidas, evitando ao máximo a interferência de opiniões pessoais; destacar a importância de ao final de cada dia reunir o grupo para avaliar como foi o trabalho e corrigir possíveis erros;

IV – Fazer o levantamento e priorização dos problemas, tendo os assentados como investigadores de sua própria realidade – homens, mulheres e jovens; professores, técnicos, agentes de saúde e todos envolvidos com o assentamento; decidir onde e como colher as informações e como registrá-las. Dividem-se os grupos para o conhecimento do assentamento, lançando mão de diferentes métodos e técnicas:

a) conversas informais, entrevistas, questionários, relato verbal, história de vida, discussões em grupo e reuniões;

b) mapeamento participativo e modelagem: os assentados elaboram mapas, desenhando e colorindo, colando, usando palitos, sementes, pedras em folhas de papel ou no próprio chão. Isto para representar em forma de mapas ou maquetes, não só o assentamento como um todo, e/ou particularmente os seus recursos naturais, as benfeitorias, a agrovila, a escola e outros;

c) elaboração de calendários: distribuição dos dias de chuvas, quantidade de chuva, umidade do solo, culturas (plantio, tratos culturais, colheita), outras atividades agrícolas e não-agrícolas, saúde humana, consumo de alimento, preços, manejo animal, receita e despesa, pagamentos, festividades, entre outros;

d) estimativas, comparações e contagens: muitas vezes usando medidas locais, julgamentos e materiais como sementes, frutas, pedras, gravetos e outros, por vezes combinadas com mapas e modelos elaborados;

e) linha do tempo, tendências e análise de mudanças;

f) leitura de paisagem, para permitir uma visão global do assentamento: escolher um ponto estratégico de onde se visualise a propriedade como um todo, fazer observações, analisá-las e representá-las;

g) “transect walks” — caminhadas sistemáticas com algumas pessoas informantes-chaves, na área do assentamento, observando, perguntando, ouvindo, discutindo, tentando conhecer sua cultura e identificando diferentes zonas, tecnologias próprias, levantando problemas, buscando soluções, descobrindo oportunidades, mapeando ou diagramando os recursos e “achados”;

V – Ordenar as informações obtidas; colocam-se juntas as informações sobre o mesmo tema e depois se estabelece relações entre elas. Utilizar o método da “Tabela Cruzada” para uma verificação das mesmas, promover reuniões grupais coordenadas pelos técnicos;

VI – Socializar as informações a toda a comunidade, transmitindo-as através de diferentes métodos e técnicas, para prosseguir com a reflexão sobre a realidade. Como por exemplo, cartaz mural, diagrama, sociodrama, teatro de bonecos, audio-visuais, maquetes, mapas e outros;

VII - Definir com clareza e precisão os problemas que interessam conhecer e agir de imediato e limitá-los a seus aspectos fundamentais. As discussões em grupos e as assembléias ajudam a encontrar esta definição;

VIII - Relacionar os problemas com a teoria, para buscar os elementos que ajudem a entendê-los melhor, permitindo uma interpretação da realidade e aumentando o conhecimento sobre ela. Trabalhar alguns textos teóricos, de diferentes formas, usando diferentes métodos e diferentes dinâmicas de grupo: expressar o conteúdo das idéias através do teatro, do sociodrama, de representações gráficas, da apresentação oral, entre outros;⁸

IX - Esclarecer o que interessa saber sobre os problemas e que ainda não é conhecido, quais suas causas, os efeitos e o que fazer para resolvê-los, no contexto em que está inserido. Fazem-se suposições, formulam-se as hipóteses;

X - Identificar claramente que tipo de informação é necessária obter-se para provar que os problemas existem tal como foram delineados pelo grupo;

XI - Definir qual é a forma lógica de conseguir as informações complementares, delimitando o universo de conhecimento e a unidade de estudo e decidir como trabalhar com os dados;

XII - Interpretar a realidade com base nas informações obtidas. Busca-se explicar o “porquê” dos problemas estudados. Examina-se a contribuição da teoria para interpretação da realidade e buscam-se os dados colhidos à sua luz para encontrar o caminho da ação.

A cada etapa vencida faz-se uma análise minuciosa sobre o processo desenvolvido e os resultados alcançados, levando em conta as críticas, sugestões e dúvidas colocadas para que assim se feche o ciclo de avaliação progressiva.

À medida que se define no grupo que ações desenvolver, vai-se definindo uma programação clara. O “Plano de Ação” é assim elaborado a partir do que se conhece da realidade e do que se espera conseguir realizar. Dessa forma, tendo claros os objetivos, é necessário um planejamento, ou seja:

- a) pensar nas tarefas ou atividades para atingi-los;
- b) descobrir as alternativas ou formas de solucionar os problemas;
- c) analisar as possibilidades;
- d) priorizá-las;
- e) escolher as alternativas mais convenientes;
- f) definir as metas de maneira concreta;
- g) elaborar cronograma de atividades, identificando os responsáveis para realizá-las, o que é necessário para tal e a época (quem vai fazer, o que, como e quando).

Estas etapas, servem como sugestão e vários são os métodos utilizados, tendo em vista o grande número de pessoas que não sabe ler nem escrever. Em todas as ocasiões, cuida-se para que o ambiente seja de construção social. Insiste-se nesse ponto, especialmente nos primeiros encontros, quando se recorre às práticas de interação — dinâmicas de grupos —, no sentido de desenvolver comportamentos sociais que viabilizem a construção coletiva. Os registros e a sistematização das idéias dos participantes se dão de maneira simples, sempre que possível, através da “visualização móvel”, instrumento metodológico do Metaplan.⁹

Pode-se, então, dizer que a abordagem pedagógica dos conteúdos e os procedimentos operacionais adotados têm sempre em mente a característica de um amplo processo de consulta-confronto entre os diversos interesses envolvidos.

5. O Impacto da INPA: lições do assentamento Oiticica I¹⁰

O assentamento estadual Oiticica I, está localizado no município em Baturité, com 82 famílias. O imóvel foi doado ao governo do Estado pelo então proprietário, capitão Pedro Lopes. Diversos usos se cogitou, até mesmo como uma colônia penal. Até 1995 o assentamento, como outros, era tido como exemplo do fracasso de esforços para

⁸ Em todas as etapas do trabalho insiste-se na participação dos técnicos e assentados, porém aqui, os primeiros desempenham um papel de relevância, por serem possuidores do conhecimento elaborado (científico). Eles devem estar capacitados a trabalhar com o conhecimento do agricultor “indigenous knowledge” (Brokensha, D.; Warren et all. 1980) respeitando-o e introduzindo o conhecimento técnico onde ele se aplica e quando for necessário. Deve-se cuidar para que não se adote postura autoritária e não se estabeleça uma relação de dependência, característica das abordagens tradicionais.

⁹ Vide KLAUSMEYER, A. e RAMALHO, L. (org.) - Introdução a Metodologias Participativas. (Sactes/ded Abong, Recife, 1995).

¹⁰ Este item, resultou da contribuição do técnico do Idace, José Lima Castro Junior, MsC.

viabilização enquanto área de reforma agrária. Com isso, era exemplo também de má administração, desperdício de recursos financeiros, má implantação de projetos e, sobretudo, exemplo de desunião — ou individualismo — de assentados e distanciamento do conjunto dos trabalhadores. Perante a comunidade do município de Baturité, falar em Oiticica I, era reportar-se a um exemplo de “caso perdido”. Dentro dos órgãos governamentais, dos movimentos sociais e no âmbito dos técnicos o mesmo sentimento estava presente.

No seio dos assentados, muitos deles vivendo por mais de 30 anos no imóvel,¹¹ havia desconfiança generalizada, descrédito nas possibilidades do assentamento tornar-se uma comunidade organizada. Somando-se a isso, o descrédito do governo e das instituições dos trabalhadores provocava o distanciamento entre os técnicos e o assentamento. O parcelamento da terra era eminente, através da instalação de cercas ou vendas de pequenas glebas do assentamento.

Para os assentados, para a comunidade, para as representações dos trabalhadores na região e para os governos estadual e municipal, Oiticica I, além de ser, naquele momento, também lugar de abrigo de marginais era visto um “caso sem jeito, que nem Deus conseguiria resolver”, de acordo com depoimentos de seus assentados. Continuam os depoimentos dos assentados, que diziam de quem assume cargos na associação do assentamento, “ou vai para enganar ou para ser enganado ou então, vai entregar o cargo sem prestar contas do que fez e do que não fez”.

Sem entrar em detalhes de muitos fatos de sua história, podem ser destacados alguns pontos, a saber:

a) já antes de ter suas terras incorporadas ao Programa de Reforma Agrária do governo do Estado do Ceará, em 1988, a comunidade recebera alguns projetos, e, entre eles, uma das maiores casas-de-farinha da região e um trator de média potência, além de alguns cursos para produção e organização;

b) após a sua criação, o assentamento recebeu projetos de diversas origens, com destaque para implantação de áreas irrigadas, máquinas e equipamentos, pomares, incremento da produção de mandioca e de urucum, criatório bovino, construção de moradias, salão comunitário, além de cursos voltados também para a produção e organização;

c) pode-se dizer, ainda, que o assentamento, comparado a outros estaduais, talvez pelo tamanho dos projetos, potencial produtivo do imóvel, distância pequena para a cidade e até por determinação administrativa -, recebeu um volume maior de assistência do Idace, Ematerce e instituições não-governamentais;

d) em várias oportunidades, quer “atendendo pedidos de assentados”, quer para “garantir a honesta aplicação dos recursos”, ou para “tentar ajeitar o assentamento”, o governo do estado, apresentou-se e atuou determinando o plano de trabalho de Oiticica I. Em algumas situações, pensava que estava até “ajudando na organização do assentamento”, mas sem resultados palpáveis.

Hoje, após dois anos do processo de capacitação dos atores, através da INPA, o assentamento ainda passa por muitas dificuldades. Entretanto elementos dão sinais de que Oiticica I pode ser exemplo de reforma agrária e desenvolvimento local, no município de Baturité. Alguns indicadores:

1) os trabalhadores do assentamento estão confiando uns nos outros e, acima de tudo, estão governando o assentamento em conjunto. Mesmo observando que ainda não é plena a participação de todos, pode-se ver que se reúnem para decidir e encaminhar a “administração” do assentamento, com a presença de mulheres e jovens, coisa quase impossível em 1995;

2) desprivatizaram as terras do assentamento, ou seja, passaram a ter controle pelo coletivo, inclusive com a retirada de cercas;

3) os projetos coletivos (trator, casa-de-farinha, irrigação), que estavam abandonados, estão sendo tocados;

4) o mesmo ocorreu com prédios e instalações;

5) os assentados têm o controle do açude, que deixou de ser “o maior açude local para encontros amorosos ou a praia de qualquer um”;

6) alguns benefícios sociais nos campos da educação e saúde foram obtidos através da prefeitura ou do governo do Estado;

¹¹ O imóvel se comparado aos padrões do semi-árido, tem terras de ótima qualidade e água suficiente para suportar qualquer estiação.

7) queda drástica, para quase zero, na mortalidade dos bovinos, com aumento da produção de leite, em função do manejo, melhoria da alimentação e vacinação;

8) aumento da produção e produtividade de culturas alimentares, milho e feijão, com mais assentados produzindo melhor, porque desprivatizaram áreas, o trator atendeu a todos e no momento certo, antes do plantio, o sistema de irrigação passou a ser utilizado por todos os assentados e estes passaram a cumprir dias de trabalho nas áreas comuns.

Hoje Oiticica I não é mais “um caso sem jeito”. Pelo contrário, já é citado como um lugar onde as pessoas são organizadas, onde a reforma agrária pode dar certo e as forças locais, são respeitadas. No meio dos assentados, gradativamente, está mudando o conceito que tinham de si mesmos e melhorando a auto-estima. Recentemente promoveram um encontro de várias comunidades, assentamentos e representações de trabalhadores da região, com o apoio da igreja católica municipal. Hoje recorrem a técnicos, do governo ou não, porém para cobrar ou se assessorar. Nunca para que resolvam os seus problemas ou encaminhareм suas soluções. Hoje repudiam qualquer tentativa de parcelamento da terra. Quem for a Oiticica I verá que muita coisa ainda tem que ocorrer, mas, também, sentirá a emoção de acreditar que a reforma agrária é possível, com o controle dos trabalhadores.

6. A Capacitação é Imprescindível na Reforma Agrária e no Desenvolvimento Local? Concluindo a partir do caso do Ceará

A partir do que aqui foi exposto, vê-se que a implantação e o desenvolvimento dessa concepção de capacitação envolve técnicos e assentados num amplo processo que exige compreensão e interação de todos os tipos e em todos os níveis. Usando as palavras de Chambers et all (1989:2), “inclui o relacionamento social, troca de idéias e informações, ligações entre pessoas e a dimensão institucional”. Leva em consideração as interações entre técnicos e trabalhadores, entre homens e mulheres, entre o conhecimento científico e o popular. Não se limita a seguir estágios cronológicos estanques e seqüenciais. Conforme relatórios de trabalho, “utiliza algumas técnicas educativas e dinâmicas de grupo conhecidas, algumas criadas ou adaptadas, e estudos de textos, segundo as comunidades, no sentido de estruturar essa integração. Procura deixar de lado

os instrumentais metodológicos convencionais e autoritários” (Furtado, Furtado de Souza e Castro, 1996:2).

Por isso, os “Planos de Ação” dos assentamentos, que são o produto final exigido para a atuação na realidade agrícola e rural dos mesmos, na organização da produção e do próprio assentamento como um todo, são elaborados com a plena participação e integração entre técnicos e assentados. Isso oferece a possibilidade de que eles serão consultados, manuseados ao longo do trabalho cotidiano de todos envolvidos na gestão dos assentamentos e alterados sempre que a necessidade exigir. Abre horizontes para a conquista da autogestão e conseqüente emancipação dessas explorações, na perspectiva do desenvolvimento local.

Além disso, os registros e os “planos de ação” elaborados possibilitam:

- a) tipificar e caracterizar os sistemas agrários;
- b) conhecer a lógica da agricultura explorada e sua sustentabilidade ;
- c) identificar as relações sociais de trabalho;
- d) tomar ciência da repercussão das políticas públicas nos assentamentos;
- e) caracterizar a organização social e política;
- f) estudar a questão da produção e mercados (comercialização), autoconsumo e venda de seus produtos, agregando valores (agroindústria, por exemplo), como estratégia de segurança alimentar.

Pelas análises qualitativas realizadas, pode-se afirmar que a INPA tem ajudado aos assentados a atuarem sobre a realidade dos assentamentos de forma consciente, tornando-os capazes de identificar entre aqueles que atuam no espaço agrário, qual intervenção é adequada à sua realidade. A pedagogia e os métodos utilizados podem ser ajustados e construídos ao longo da experiência. As ações não podem ser pré-estabelecidas ou pré-concebidas de forma autoritária, da mesma forma que não podem ser improvisadas, surgirem ao acaso.

É importante que se ressalte, que mesmo que as condições políticas sejam mínimas para as mudanças pretendidas pelos agricultores, a Inpa pela concepção de capacitação que abraça, permite atuar sobre a realidade como for possível naquele momento, tendo como perspectiva os objetivos mais amplos que se quer atingir.

Bibliografia

- AZENHA, M. da G. (1995) Construtivismo de Piaget a Emília Ferrero. São Paulo, Ática.
- BENTLEY, M.E. et all. (1988) Rapid Etnographic Assessment: applications in diarheamanagemment program. In: *Social Science in Medicine*, Vol.27, N°1, p.107-116.
- BORDENAVE, J.P. (1987) O Que é Participação? São Paulo, Brasiliense.
- BRAC (1983). The Net: Power Structure in Ten Villages Dhaka: Bangladesh Rural Advancement Commitee.
- BROKENSHA, D.W.; WARREN, D.M. e WERNER, O. (1980) Indigenous Knowledge Systems and Development, Lanham; M.D. USA, University Press of America.
- BUFFA, E.; ARROYO, M. e NOSELLA, P. (1988) Educação e Cidadania: quem educa o cidadão. São Paulo, Cortez.
- CAPILLON, A. et SEBILLOTE, M. (1980) Etude des Systèmes de Production des Exploitations Agricoles: typologie. In: *Séminaire Caraibe sur les Systèmes de Production agricole*. Pointe à Pitre, Paris, INRA-IICA.
- CARR, W e EMMIS, S. (1986) Becoming Critical: education, knowledge and action research. Falmer Press.
- CHAMBERS, R. (1980) Rapid Rural Appraisal: rationale and repertoire. IDS Discussion Paper, N°155, Brighton, Brighton.
- _____. et all. (eds.) (1989). Farmer First: farmer innovation and agricultural research. London, Intermediate Technology.
- _____. (1993). Methods for Analysis by Farmers: the professional challenge. London, Journal for Farming Systems Research/Extension, Vol.4 N°1, p.87-101.
- _____. (1994) The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. UK, World Development, Vol. 22, N°7, p. 953-969.
- COSTA, M. (1991) A Caminho de uma Pesquisa Crítica. In: *Educação e Realidade*, Vol. 16, N°2, Porto Alegre.
- DAMASCENO, M. N. (1994) Pedagogia do Enfrentamento no Cotidiano das Lutas no Campo. Belo Horizonte, ANPED.
- DUFUMIER, M. (1985) Systèmes de Production et Développement Agricole dans le Tiers Monde. In: *Les Cashiers de la Recherche Développement*, N°6, Paris.
- EZPELETA, J. e ROCKWELL, E. (1989) Pesquisa Participante. São Paulo, Cortez Autores Associados.
- FAUNDEZ, A. (1993). O Poder da Participação. São Paulo, Cortez.
- FREIRE, P. (1981) Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FUNDEP (1994) Coragem de Educar: uma proposta de educação popular para o meio rural. Rio de Janeiro, Vozes.
- FURTADO DE SOUZA, J.R. (1991). Farmer Participation in Brazilian Sugar Cane Research. London, London School of Economics and Political Sciences (tese de PhD).
- _____.; FURTADO, E.D.P (1994) Relatório de Consultoria ao Incra. Fortaleza.
- _____.; FURTADO, E.D.P e CASTRO, M.A.V. (1996) Relatório de Consultoria ao IDACE. Fortaleza.
- GAVENTA, J. e LEWIS, H. (1991) Participatory Education and Grassroots Development: the case of rural Appalachia. London, Gatekeeper Serie 25, IIED.
- JARA, C.J (1998). A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: desafios de um processo em construção. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.
- HARWOOD, R. (1979). Small Farm Development: understanding and improving Farming Systems in the humid tropics. Boulder, CO: Westview Press.
- HURTADO, C. N. (1992) Educar para Transformar, Transformar para Educar. Petrópolis, Vozes.
- KASSAN, Y. e MUSTAFA, K. (eds.) (1982). Participatory Research: an emerging alternative methodology in social science research. New Dellhi, Society for Participatory Research.
- MARBAN, J.S. e SOTELA, S.S. (1981). Autodianoístico: guia para o conhecimento da realidade. México, Impressões Populares de SEPAC.
- MAZOYER, M. (1977) Evolution et Différenciation des Systèmes Agricoles D'Exploitation de la Nature. In: *Journal D'Agriculture Traditionnelle et de Botanique Appliquée*, N° 2/3, Vol. XXIV, p. 267-275, Paris.
- NORMAN, D.W. (1975). Rationalising Mixed Cropping Under Indigenous Conditions: the example of Northern Nigeria. Nigeria, Samaru Research Bulletin, N°232 (IAR), Samaru, Universidade de Ahmadu Bello.
- PELTRE, G. (1991). Développement Local, Le Lien Social Retrouve Paris, POUR, N° 129, L'Harmattan.
- PERROT C. et LANDAIS E. Comment Modéliser la Diversité des Exploitations Agricoles? In: *Les Cahiers de la Recherche Développement*, No. 33, p.13-23.
- PIAGET, J. (1975) L'Equilibration des Structures Cognitives. Paris, PUF
- _____. (1948). Le Droit à L'Education dans le Monde Moderne, pour dans les Droits de L'Espirit. Paris, UNESCO, Librarie du Rucueil Sirey.
- RAHMAN, Md A. (ed.) (1984). Grassroots Participation and Self-Reliance. Nova Delhi, Oxford e IBH.
- SHANER, W.W.; PHILIPPI, P.F. e SCHMEHL, W.R. (1982) Farming Systems Research and Development: guidelines for developing countries. Boulder, CO: Westview Press.
- THOMAS, S.B. (1995) A Brief History of Participatory Methotologies. IN: Power Process and Participation- tools for change. London, Intermediate Technology Publications.
- WHYTE, W.F. (ed.) (1991). Participatory Action Research. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Demandas por Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil

Maria Beatriz de Albuquerque David

Chefe da Unidade de
Desenvolvimento Agrícola da
Comissão Econômica
para América Latina
e Caribe (Cepal)
Professora adjunta da
Universidade do Estado do Rio
de Janeiro (UERJ)
Coordenadora da pesquisa
“Mão-de-Obra, Emprego e
Demanda por
Reforma Agrária”.¹

1. Introdução

Neste artigo são apresentados alguns resultados da pesquisa Mão-de-Obra, Emprego e Demanda por Reforma Agrária, encomendada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (Nead) ao Programa de Estudos sobre Agricultura e Desenvolvimento Sustentável (Progesa).

Inicialmente, é fundamental esclarecer os critérios metodológicos adotados na pesquisa. Como acredita-se que a demanda por reforma agrária está intimamente ligada ao número de trabalhadores rurais menos aquinhoados (assalariados, meeiros, parceiros, trabalhadores sem remuneração ou pequenos proprietários), procura-se identificá-los e também traçar o seu perfil geral. Para tanto, busca-se descrever as condições de vida dos pobres rurais, lançando mão da técnica de componentes principais para explicar a relação entre níveis de renda e condições de vida. As diferenças nos níveis de renda entre setor urbano e rural, a concentração de riqueza e a distribuição de renda são também investigadas, ao mesmo tempo em que se calcula o número absoluto de pobres e o número de domicílios nessas condições. Esta seria uma primeira aproximação dos clientes potenciais da reforma agrária, ou melhor, de ações de desenvolvimento rural, que incluem estratégias muito mais amplas do que a simples redistribuição da terra e da riqueza no campo.

Ademais, um outro enfoque adotado na pesquisa busca caracterizar o sistema produtivo no qual a população rural está inserida, delimitando, a partir daí, as principais consequências resultantes das mudanças na dinâmica interna das atividades agropecuárias. Verificando-se quais as atividades que têm progredido no setor e em que nível essas atividades utilizam mão-de-obra e insumos, pode-se estimar o número de pessoas que estariam mais sujeitas à marginalização e até mesmo à expulsão do setor agropecuário, sendo esses os demandantes efetivos de ações de desenvolvimento rural.

¹ Participam ainda desta pesquisa os seguintes pesquisadores do Progesa: Enali M. de Biaggi, Mônica S. Rodrigues, Paula A. Rollo, Antônio C. David e Rosane G. Peres.



Assim, tendo em vista os critérios metodológicos anteriormente apresentados, o presente artigo encontra-se articulado da seguinte forma:

Na segunda parte são apresentados os principais resultados alcançados na pesquisa no que se refere à delimitação dos potenciais demandantes de ações de desenvolvimento rural, ou seja, os trabalhadores agrícolas que se encontram abaixo da linha de pobreza aqui adotada e que apresentam precárias condições de vida e reduzido acesso a bens públicos básicos, como água, saneamento e coleta de lixo.

Na terceira parte, com o intuito de introduzir a questão de como as transformações recentes na agricultura brasileira vêm afetando os trabalhadores que se encontram vinculados a determinadas atividades, realiza-se uma análise comparativa dos dados dos dois últimos censos agropecuários, a saber, o de 1985 e o de 1995/96. Através dessa análise, procura-se identificar as atividades agropecuárias que apresentaram maior dinamismo no período coberto pelos dois censos, e se tal dinamismo apresentou consequências positivas ou negativas do ponto de vista do emprego no campo.

A quarta parte do artigo apresenta a metodologia adotada para delimitar os demandantes efetivos de ações de desenvolvimento rural, ou seja, aquelas pessoas que se encontram vinculadas a atividades de alguma forma deficientes e que, por esta razão, apresentam uma baixa produtividade do trabalho.

Finalmente, na última parte são apresentadas as conclusões e algumas considerações de ordem geral.

68 2. Análise da evolução dos níveis de pobreza e das condições de vida nas áreas urbana e rural 1980-1991

Como já foi destacado, uma das possibilidades de quantificar a demanda potencial por ações de desenvolvimento rural é através de estimativas do número de pessoas que estariam vivendo, no campo, em condições de pobreza, isto é, tendo uma renda inferior àquela considerada no país como sendo mínima.

Aqui, foi adotada como linha de pobreza o equivalente a 0,25 salário mínimo (SM) mensal por pessoa, pois supostamente 1SM deveria ser suficiente para a aquisição de bens que garantissem a sobrevivência de uma família

com um número médio de 4 pessoas. Pode-se justificar esse corte especialmente no caso da população rural, já que o valor nitidamente reduzido de um salário mínimo pode ser compensado, no campo, por rendas e produções alternativas que não são representadas por valores transacionais de mercado.

Sem nenhuma exceção, ao se comparar a percentagem de pobres existentes em 1980 e em 1991 segundo a linha de pobreza de 0,25 SM, percebemos que a proporção tende a aumentar neste último ano, principalmente no que diz respeito aos dados da área rural, que sempre são os mais elevados. Isto se revela particularmente preocupante ao se considerar que, no caso da população rural, a evolução do total da população classificada como pobre foi da ordem de 30%, apesar do decréscimo verificado para a população rural total, que passou de 39.584.012 pessoas em 1980 para 35.712.880 pessoas em 1991.

Dessa forma, mesmo no Estado de São Paulo, onde a percentagem de pobres era a mais baixa de todo o país em 1980 (3% no total e 10% na área rural, o que correspondia a um montante de 777.158 pobres, dos quais 307.249 em área rural), em 1991, além da percentagem de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza de 0,25 salário mínimo dobrar, chegando a 6% para o total da população e 20% em áreas rurais, o número de pobres passa a corresponder a 2.009.834 pessoas, sendo 441.365 no campo. Em casos mais críticos como o do Piauí (respectivamente 71% de pobres em 1980 e 76% em 1991, na área rural), mesmo que não se avance tantos pontos percentuais entre as duas datas, estes números equivalem sempre a uma parcela considerável da população (mais de 25.000 pessoas).

Tomando-se os dados de pobreza por regiões, percebe-se que, tanto em 1980 quanto em 1991, o Nordeste apresenta as maiores percentagens de pobres do país, em ambas as áreas, urbana e rural. O caso mais crítico na área urbana encontrava-se, em 1991, na microrregião de Traipu, em Alagoas, com 65% de pobres. Na área rural, a maior percentagem de pobres em uma microrregião encontrava-se, em 1991, em Santa Quitéria, no Ceará, onde 85% da população que vivia no campo achava-se abaixo da linha de pobreza.

Já as menores percentagens de pobres pertencem à região Sul e ao Estado de São Paulo. Na área urbana, a mais baixa percentagem de pobres em 1991 alcançava tão-somente os

2%, em Caxias do Sul (RS) e Blumenau (SC).² Na área rural, no mesmo ano, as menores percentagens estavam em: Ribeirão Preto (SP), Limeira (SP), Piracicaba (SP) e Itapeverica da Serra (SP), com 7%; Blumenau (SC), com 8% e Caxias do Sul (RS), com 9%.

Ao tomar-se os dados de pobreza por Estados e microrregiões, entretanto, a variedade de situações é tão grande que torna difícil qualquer tentativa de generalização dos resultados alcançados. Por esta razão, buscou-se trabalhar com outros indicadores capazes de tornar mais clara a situação de diversas microrregiões do país, especialmente no que se refere à forma como a renda e a terra encontram-se distribuídas nessas localidades. Os indicadores escolhidos para complementar a análise por faixas de renda foram: o índice de Gini, que mede o nível de concentração da renda, uma adaptação desse mesmo índice, capaz de medir o grau de concentração da terra em áreas rurais, e o índice de Sen, que indica o grau de desigualdade entre os pobres e quantifica a transferência de renda necessária para melhorar as condições de vida das classes menos favorecidas.

Índice de Gini

Para o índice de Gini geral,³ encontramos, para o país, valores muito próximos de 0,5, o que, segundo Rossi (1986), é considerado raro mesmo em países subdesenvolvidos. Os resultados obtidos para este índice (ver mapa 1) mostram que algumas microrregiões apresentam valores mais altos para o Gini geral total, isto é, considerando os dados da população urbana e rural juntas, do que para o Gini geral rural. No caso do Gini geral total, existem duas situações que podem contribuir para que os valores apresentados sejam relativamente mais baixos (apesar de ainda serem superiores a 0,5). São elas:

Em localidades que apresentam uma pequena percentagem de pobres, o índice de Gini tende a ser menos elevado.

Este é o caso da região Centro-Sul do país, mais especificamente das microrregiões de Caxias do Sul (RS), Blumenau (SC), Cerro Azul (PR) e Piuí (MG).

Em áreas de grande pobreza generalizada, como é o caso do Norte e Nordeste do país, também o índice de Gini tende a ser mais baixo. Esse comportamento se repete, por exemplo, nas microrregiões de Baixada Maranhense (MA), Japurá (AM) e Jalapão (TO), entre outros.

Via de regra, as áreas próximas às capitais, ou mesmo às metrópoles regionais, como Campina Grande (PB) ou Juiz de Fora (MG), apresentam valores de Gini mais elevados devido aos altos valores de renda ali presentes. No meio rural, o índice de Gini, mesmo apresentando valores normalmente mais baixos, chega ao máximo de 0,76 em Pires do Rio e Meia Ponte, ambas em Goiás. Em comparação com o Gini geral total, as áreas da região Nordeste que apresentam baixos valores do índice se expandem quando são tomados os dados exclusivamente para o meio rural.

No entanto, esse comportamento não é válido para as regiões onde ocorrem cultivos mais específicos, como é o caso do vale do São Francisco irrigado, e do sul da Bahia, com o cultivo cacaueiro, pois a própria especialização da produção nessas localidades acarreta um maior valor obtido com essas lavouras e uma maior concentração de renda. Toda a região que contorna o Pantanal apresenta valores bem mais altos que os do Nordeste, assim como os Estados de Rondônia, Roraima e Amapá e o sul do Estado do Pará. O triângulo mineiro e o interior de São Paulo, por sua vez, experimentam uma concentração da renda mais acentuada no meio rural do que no urbano. Já o oeste da região Sul, com maiores índices de Gini, continua contrastando com a sua parte mais oriental, que apresenta um grau de concentração significativamente mais baixo.

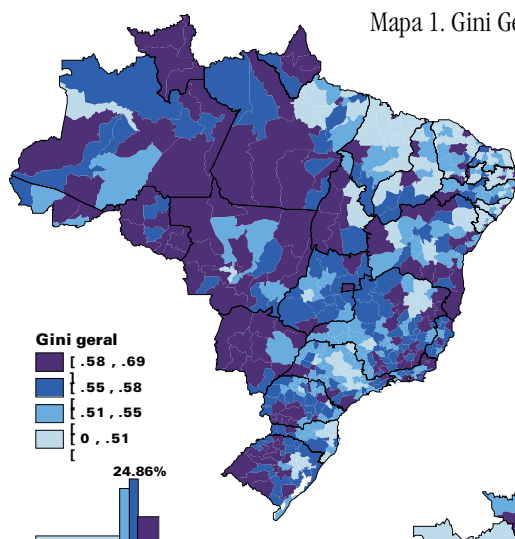
² Seguidas por: São José do Rio Preto (SP), Catanduva (SP), Franca (SP), Ribeirão Preto (SP), Jaú (SP), São Carlos (SP), Limeira (SP), Piracicaba (SP) e Mogi-Mirim (SP), com 3%; Sinop (MT), 4%; Fernando de Noronha (PE) e Maringá (PR), com 5%; Poços de Caldas (MG) e Brasília (DF), com 7%; Campo Grande (MS) e Nova Friburgo (RJ), com 9%; Goiânia (GO), com 9%.

³ O índice de Gini é uma forma de se medir o grau de concentração de renda em uma determinada sociedade. Para que pudéssemos calcular o índice, seguimos a mesma divisão em classes de renda que é feita no censo, pelo IBGE. Desta forma, o índice é calculado através da seguinte fórmula:

$$G = 1 - S \left(\frac{P_i - P_{i-1}}{P_i} \right) \left[\frac{L(P_i) + L(P_{i-1})}{2} \right],$$

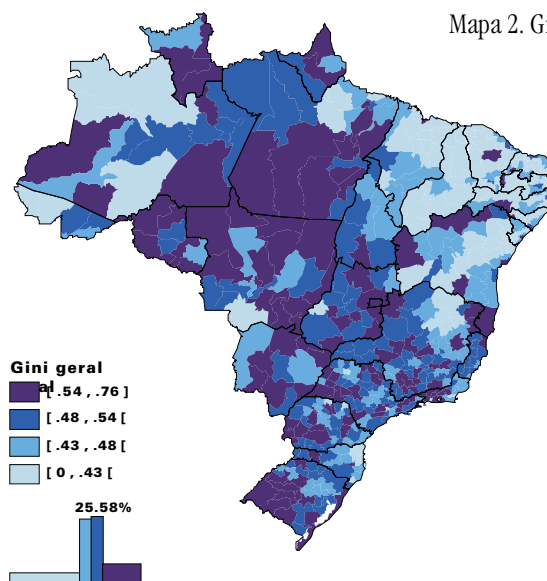
onde P_i e $L(P_i)$ são a fração acumulada da população e da renda até o grupo i , respectivamente (Rossi, 1982). Neste sentido, o índice assume valores entre zero e um. Assim, quanto mais se aproxima da unidade, mais desigual é a distribuição da renda da microrregião, ao passo que, quanto mais próximo de zero, maior a equidade na distribuição da renda.

Mapa 1. Gini Geral



Concentração de renda, 1991
Linha de pobreza 0.25 salário mínimo

Mapa 2. Gini Geral

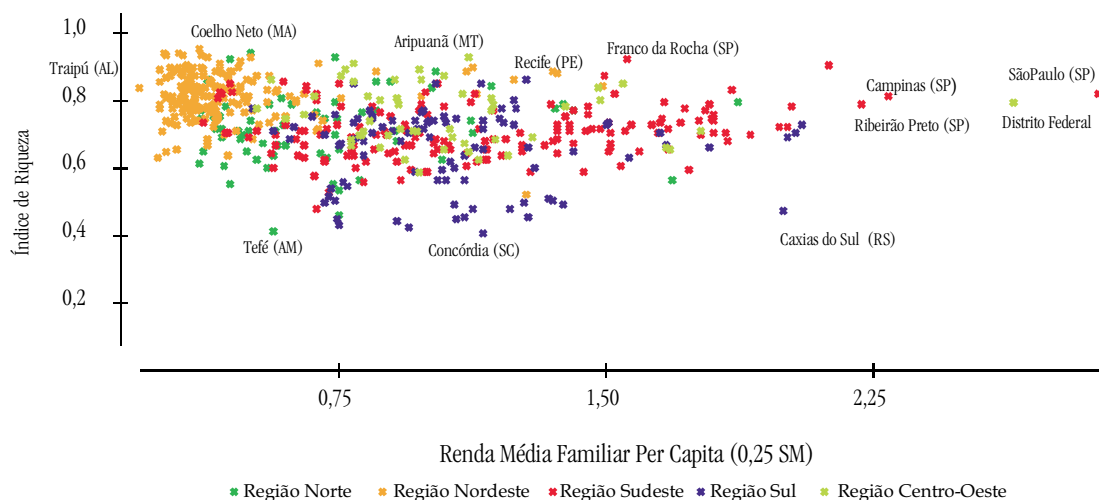


Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1991.

© Grupo de Estudos sobre Agricultura e Desenvolvimento Sustentável, 1998.

70 Índice de Concentração da Terra

No cálculo do índice de concentração da terra, considerado como um índice de riqueza, utilizamos a mesma fórmula do coeficiente de Gini. Contudo, substituímos as frações acumuladas da população e renda pelo número de estabelecimentos e a área total dos mesmos, respectivamente. Portanto, as interpretações para este índice são similares às do Gini convencional. Neste sentido, buscou-se, através do seu cálculo, criar uma medida para a concentração de terra no país. A figura 1 mostra como existe uma aglomeração de microrregiões com altos índices de riqueza e baixas rendas domiciliares médias per capita, como é o caso da maioria das microrregiões da região Nordeste. As outras regiões apresentam valores mais dispersos em relação à renda média, sendo que os valores mais altos dessa renda encontram-se no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Além disso, para a região Sul observa-se os menores valores de concentração de terra em relação ao resto do país. Logo, apesar desse gráfico não apresentar uma relação linear entre a concentração de terra e o nível de renda, ele permite delimitar os comportamentos das diversas regiões do país.

Figura 1. Cruzamento do Índice de Riqueza e da Renda Média Per Capita

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1995-96, e Censo Demográfico, 1991.

Índice de Pobreza de Sen

Um terceiro índice foi calculado de acordo com o que foi proposto por Sen (Rossi, 1982).⁴ Uma vez mais, o trabalho foi desenvolvido tendo em vista a linha de pobreza equivalente a um quarto de um salário mínimo. Calculado com base no índice de Gini obtido nesse trabalho, o índice de Sen mostra que não existem grandes variações no interior da classe de baixa renda. De fato, são as análises derivadas deste índice as mais interessantes, as quais tentam demonstrar:

P1 - as percentagens da renda total necessárias para elevar a renda dos pobres ao nível da linha de pobreza;

P2 - as percentagens da renda daqueles situados acima da linha de pobreza necessárias para elevar a renda dos pobres ao nível da linha de pobreza;

P3 - as percentagens da renda daqueles situados acima da linha de pobreza necessárias para elevar a renda dos pobres ao nível da linha de pobreza, sem que tais transferências levem os doadores a ficarem pobres, ou seja, a se situarem eles próprios abaixo da linha de pobreza.

Mais uma vez, os resultados obtidos mostram valores maiores para a região Nordeste, onde a necessidade de transferência de renda dentro de uma mesma microrregião seria normalmente maior, dado o grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza estimada em um quarto de salário mínimo. Tomando-se os dados gerais, isto é, urbanos e rurais, a microrregião que, em 1991, precisava da maior percentagem da renda total para elevar a renda dos pobres até o nível da linha de pobreza (P1) era Traipuí, em Alagoas, com uma demanda equivalente a 63% da renda total da microrregião. As outras microrregiões que demandavam, nesse mesmo ano, uma percentagem elevada da renda para eliminar a pobreza eram: Itaporanga (PB), 43%; Santa Quitéria (AC), 41%; Várzea Alegre (AC) e Caririáçu (AC), ambas com 42%; e Bertolínia (PI), 41%. A microrregião que precisava da menor percentagem da renda total para elevar a renda dos pobres até o nível da linha de pobreza era Fernando de Noronha, 0,15%. As outras microrregiões com baixa percentagem eram: Brasília (DF), 0,33%; Porto Alegre (RS), 0,36%; Caxias do Sul (RS), 0,20%; Florianópolis (SC), 0,40%; Campo Grande (MS), 0,49%.

Em Traipuí (AL), mais de 100% (106%) da renda daqueles situados acima da linha de pobreza (P2) era necessária, em

⁴ O cálculo do índice é definido como:

$$P = H[I + (1-I)G]$$

Onde H é a proporção da população que vive abaixo da linha z de pobreza;

I é a percentagem em que a renda média daqueles em estado de pobreza se situa abaixo da linha de pobreza; e

G é o índice de Gini da população em estado de pobreza.

1991, para acabar com a pobreza nessa microrregião. Mais uma vez Traipu se destaca e não encontra nenhuma outra região que atinja os mesmos níveis que ela. As microrregiões que se seguem são: Itaporanga (PB), 62%; Santa Quitéria (CE), 62%; Bertolínia (PI), 59%; Lençóis Maranhenses (MA), 58%. Em Fernando de Noronha, nesse mesmo ano, apenas 0,15% da renda daqueles situados acima da linha de pobreza era necessária para acabar com a pobreza. Em Brasília (DF), 0,33%; em Sinop (MT), 0,52%; em Campo Grande (MS), 0,49%; em Caxias do Sul (RS), 0,20%; Florianópolis (SC), 0,40%; Blumenau (SC), 0,25%; Joinville (SC), 0,41%; Curitiba (PR), 0,43%; Maringá (PR), 0,38%.

Novamente em Traipu (AL), seria necessário pouco mais de 200% (201%) da renda daqueles situados acima da linha de pobreza a ser transferida para os que se situam abaixo dessa, com o fim de eliminar a pobreza, sem, contudo, deixar os que se localizam acima ultrapassarem a linha (P3). Em Serrana do Sertão Alagoano (AL), seria necessário 107% da renda dos ricos para acabar com a pobreza na região; em Itaporanga (PB), 108%; em Santa Quitéria (AC), 103%; em Bertolínia (PI), 102%; em Lençóis Maranhenses (MA), 103%. Ou seja, nesses casos, a renda monetária disponível em poder das pessoas não chega a ser suficiente para acabar com a pobreza das pessoas que ali vivem, sendo necessária uma redistribuição de riqueza de outro tipo para resolver o problema. Como vimos, a concentração de terra é bastante elevada e pode ser um caminho para a resolução da situação de pobreza nessas localidades. Já em Fernando de Noronha, apenas 0,19% da renda daqueles situados acima da linha de pobreza deveria ser transferida para os que se situam abaixo dessa, com o fim de eliminar a pobreza, sem, contudo, deixar os que se localizam acima ultrapassarem a linha. Em Brasília (DF) seria necessário 0,33% da renda dos ricos; em Campo Grande (MS), 0,56%; em Porto Alegre (RS), 0,41%; em Caxias do Sul (RS), 0,23%; em Florianópolis (SC), 0,45%; em Joinville (SC), 0,48%; em Curitiba (PR), 0,48%; Maringá (PR), 0,45%.

Condições de vida

Sabe-se que o nível de renda (expresso em salários mínimos recebidos mensalmente por uma família) é um indicador incompleto (ou parcial) das condições de vida. Isto é

particularmente válido para os níveis inferiores de renda referentes às famílias menos integradas ao sistema econômico nacional, pois uma boa parte de sua produção não é transacionada no mercado, já que representa auto-consumo. Além disso, outras variáveis econômicas, que não a renda, podem indicar maior ou menor nível de bem-estar social. Assim, para que se possa definir melhor o ambiente material dos domicílios mais pobres, o censo demográfico de 1991 utiliza três características simples: o abastecimento de água, a natureza das instalações sanitárias e o tipo de tratamento do lixo. A percentagem de cada uma das modalidades dessas características em relação ao conjunto de domicílios é calculada para cada uma das 558 microrregiões geográficas do Brasil. Obtém-se, assim, um quadro que abrange 5 variáveis no que se refere à água, 6 para as instalações sanitárias e 6 para o lixo.

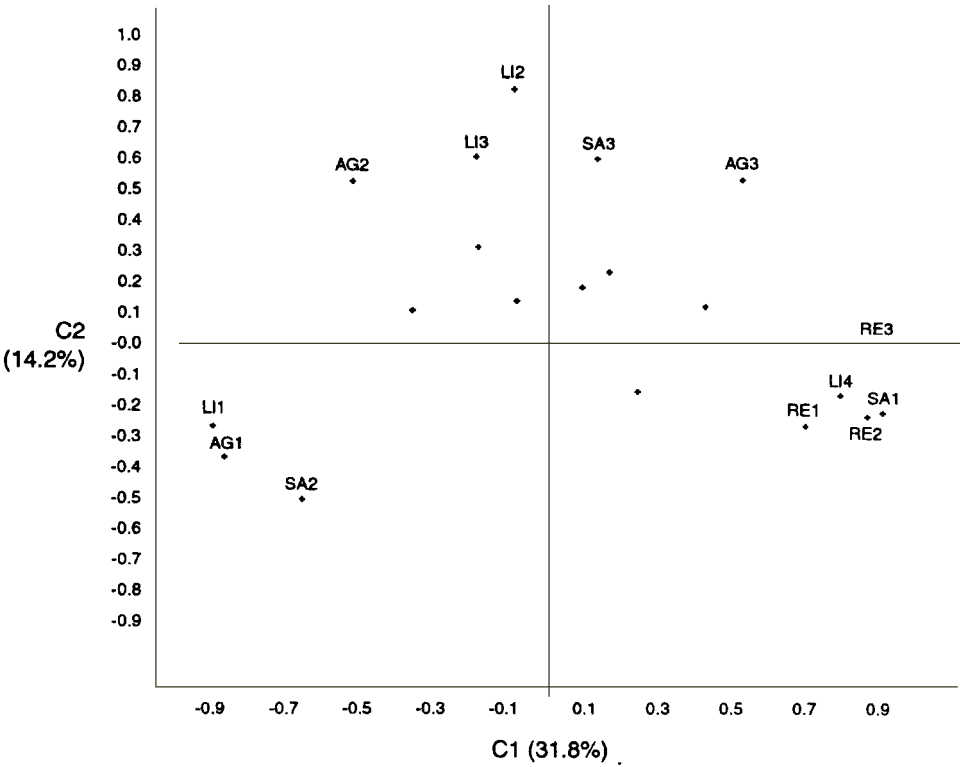
Para ressaltar o problema da pobreza no meio rural, considera-se a proporção das famílias que recebem até um salário mínimo, bem como aquelas que declaram não receber nenhum tipo de renda. Parece claro que o conjunto das variáveis apresenta, *a priori*, diversas intercorrelações. Para que se possa destacar as diferenças mais gritantes, uma análise em componentes principais foi aplicada ao quadro de dados.

Dois componentes principais respondem por 46% da variância total, enquanto o restante da variância se dispersa sobre os diversos componentes em um intervalo superior a dois. O primeiro componente principal agrega, no lado positivo,⁵ as quatro variáveis relativas a baixos níveis de renda (inclusive os sem qualquer tipo de renda) às quais se adiciona o lixo jogado em terrenos baldios (figura 2). Por outro lado, nota-se na parte negativa⁶ do componente a modalidade “ligada à rede geral” tanto para o abastecimento de água como para as instalações sanitárias e coleta direta de lixo. Desta forma, o primeiro componente principal expressa principalmente a segregação econômica entre as microrregiões nas quais os domicílios se beneficiam de um equipamento ou saneamento favorável, e as mais pobres, que são abandonadas em meio a seu próprio lixo.

⁵ O lado positivo representa os pobres.

⁶ O lado negativo representa os ricos.

Figura 2. Posição das Variáveis no Plano dos Componentes Principais



Fonte: IBGE - Censo Demográfico - 1991
1998 Maria Beatriz de Albuquerque David - IPEA; Philippe Waniez - ORSTOM; Violette Brustlein - CNRS-CREDAL

- Legenda:
- AG: Abastecimento de Água
 - 1. Rede geral com canalização interna.
 - 2. Poço ou nascente com canalização interna.
 - 3. Poço ou nascente sem canalização interna.
 - LI: Destino do Lixo
 - 1. Coletado diretamente.
 - 2. Queimado.
 - 3. Enterrado.
 - 4. Jogado em terreno baldio.
 - SA: Instalação Sanitária
 - 1. Não tem
 - 2. Rede geral.
 - 3. Fossa séptica ligada à rede pluvial.
 - RE: Rendimento real mensal domiciliar
 - 1. Até 1/4 salário-mínimo.
 - 2. Mais de 1/4 a 1/2 salário-mínimo.
 - 3. Mais de 1/2 a 1 salário-mínimo.

A Tabela 3 apresenta o perfil médio de cada classe, assim como o perfil do Brasil como um todo. Os desvios positivos das classes em relação ao perfil brasileiro são assim enquadrados. Eles permitem a caracterização de cada classe.

A classe nº 1 agrega as microrregiões nas quais os domicílios são melhor equipados; pode-se notar igualmente a pequena proporção de domicílios pobres. O mapa nº 1 mostra que essa situação muito favorável está limitada ao Estado de São Paulo (em maior parte), e aos principais setores urbanos do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília. Isto não significa que no interior das microrregiões as disparidades não possam ser significativas, porém em média essas microrregiões apresentam domicílios que dispõem de um ambiente favorável.

A classe nº 2 abrange principalmente os centros urbanos excluídos da classe nº 1. São as capitais dos Estados, exceto Teresina, Porto Velho e Rio Branco. A essas capitais pode-se adicionar algumas microrregiões do Sudeste e do Sul. A principal diferença em relação ao primeiro grupo é devida à má qualidade das instalações sanitárias. No entanto, o abastecimento de água pela rede geral e a coleta direta do lixo dão a esse grupo um perfil relativamente favorável.

A classe nº 3 abrange principalmente as microrregiões do interior da região Sul. As instalações sanitárias são bastante precárias, porém o abastecimento de água (ainda que fazendo uso de poços e fontes) se beneficia de canalizações. A coleta de lixo se dá geralmente de forma direta.

A classe nº 4 aborda o Brasil pobre. No entanto, essa classe difere sensivelmente das duas seguintes pela sobre-representação das famílias “sem-renda”. Embora sua proporção no conjunto de domicílios se mantenha reduzida (3,52% em média), a particularidade dessa classe é confirmada por sua localização geográfica: se limita às

regiões do Centro-Oeste e da Amazônia. É caracterizada por fossas rudimentares como instalações sanitárias, pelo abastecimento de água através de poços ou fontes, sem canalização e pela queima ou simples abandono do lixo.

As classes nº 5 e 6 se limitam à região Nordeste, que continua sendo a região mais pobre do país, à exceção dos principais centros urbanos. O interior da região se encontra em uma situação realmente preocupante: as instalações sanitárias são muitas vezes inexistentes e o lixo não é praticamente coletado. Na classe nº 5 os indicadores assumem valores menos extremos, porém continuam significativamente baixos em seu conjunto.

As classes 6, 5, 4 e 3, nesta ordem seriam as priorizadas se o objetivo do programa for o de reduzir o nível de pobreza. Sua localização espacial seria, em se tratando da classe seis, o Nordeste e um caso em Minas Gerais. A classe cinco se situaria no Nordeste, em Minas Gerais, no Acre e no Noroeste do Espírito Santo. A classe quatro no Paraná, no Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e toda a região Norte. Finalmente, a classe 3 compreende todos os Estados do Sul.

Tabela 3. Abastecimento de água, saneamento e baixos níveis de renda 1991

Variáveis	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Brasil
Análise em principais componentes							
Principal componente nº 1 (31,8%)	-1.40	-0.77	-0.57	0.53	0.72	1.26	0
Principal componente nº 2 (14,2%)	-1.11	-0.13	1.18	1.36	-0.2	-0.96	0
Abastecimento de água							
Rede geral com canal. interna	81.92	65.64	46.99	20.07	33.53	25.39	45.16
Poço ou nascente com canal. interna	10.53	14.47	27.28	10.26	4.49	1.14	11.17
Outras formas com canal. interna	0.60	1.17	2.10	0.64	1.03	0.93	1.10
Rede geral sem canal. interna	3.00	6.60	5.07	10.71	11.80	8.24	7.70
Poço ou nascente sem canal. interna	2.93	9.04	16.55	41.83	23.20	15.80	18.00
Instalação sanitária							
Não tem	2.94	8.26	9.06	28.41	38.43	59.23	25.23
Rede geral	68.05	28.88	4.52	0.63	7.40	1.84	17.58
Fossa séptica ligada à rede pluvial	3.96	8.52	8.59	0.66	1.53	0.87	4.07
Fossa séptica sem escoadouro	5.07	10.87	15.71	8.32	6.87	5.50	8.77
Fossa rudimentar	15.97	33.39	54.87	52.82	38.50	27.82	37.22
Vala negra	1.77	3.23	3.71	5.83	1.98	1.23	2.88
Destino do lixo							
Coletado diretamente	79.20	58.96	44.99	15.53	24.84	14.90	39.08
Coletado indiretamente	2.09	4.01	1.67	3.36	5.72	5.67	3.87
Queimado	10.17	17.84	28.21	37.35	12.96	4.51	17.98
Enterrado	1.26	2.045	5.66	3.21	1.50	0.57	2.33
Jogado em terreno baldio	5.09	11.08	11.70	26.89	35.98	49.11	24.02
Jogado em rio, lago, lagoa ou mar	0.60	1.25	0.70	4.79	1.45	0.32	1.45
Renda							
Até 1/4 sm	0.33	0.71	1.31	1.96	3.13	7.37	2.57
Mais de 1/4 até 1/2 sm	3.85	7.66	8.62	10.41	17.21	22.46	12.09
Mais de 1/2 até 1 sm	9.02	15.69	17.24	21.92	26.86	28.40	20.24
Sem rendimentos	1.55	1.97	1.80	3.52	2.53	1.87	2.19

3. Análise Comparativa do Setor Agropecuário 1985-1995/96

Uma outra metodologia utilizada para quantificar a demanda social pela terra parte das transformações produtivas das atividades agropecuárias e de seus impactos sobre a força de trabalho e o uso do solo.

Com os novos dados do Censo Agropecuário de 1995-96, que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizou em 1996 e cuja publicação se completou ao longo do segundo trimestre de 1998, pode-se realizar uma análise das principais transformações estruturais verificadas ao longo da última década, bem como constatar os impactos das reformas econômicas sobre o nível de atividade, a renda e o emprego nos setores agropecuário e agroindustrial.

A evolução do uso do solo

O estudo do uso que se faz da terra nos estabelecimentos agropecuários busca entender as mudanças produtivas que

vêm ocorrendo nas áreas rurais. Entre 1975 e 1985 tinha-se ainda, em grandes linhas, dados que comprovavam um modelo de conquista permanente de novas terras, principalmente no que se chamou de “regiões de fronteira”, ou seja, os Estados das regiões Norte e Centro-Oeste, que eram os que de fato apresentavam os maiores índices de crescimento na área dos estabelecimentos, sobretudo no período 1975-1980 (tabela 4). Em 1985, a superfície total dos estabelecimentos no país alcançou 375 milhões de hectares, dos quais 99 milhões pertencentes à região Centro-Oeste, 92 à região Nordeste, 73 à região Sudeste, 62 à região Norte e 48 à região Sul. Entretanto, desde o início dos anos 1990 vêm-se assistindo a uma inversão da tendência de alta na área dos estabelecimentos agropecuários, inversão esta inicialmente apenas sugerida pelos estudos anuais de produção agrícola, e logo depois confirmada pelos dados do Censo Agropecuário de 1996.

Tabela 4. Brasil - Evolução da superfície dos estabelecimentos agropecuários — 1975-1995.

REGIÃO	Área dos estabelecimentos (ha) 1975	Área dos estabelecimentos (ha) 1980	Área dos estabelecimentos (ha) 1985	Área dos estabelecimentos (ha) 1995
Norte	45 931 689	60 226 971	62 566 719	58 358 880
Índice de crescimento		131	104	93
Nordeste	75 078 557	88 441 614	92 054 182	78 296 095
Índice de crescimento		118	104	85
Sudeste	69 258 797	73 502 220	73 241 515	64 085 893
Índice de crescimento		106	100	87
Sul	43 816 568	47 911 355	47 940 106	44 360 364
Índice de crescimento		109	100	93
Centro-Oeste	75 133 363	94 768 659	99 122 399	108 499 980
Índice de crescimento		126	105	109
Brasil	309 218 974	364 850 819	374 924 921	353 601 213
Índice de crescimento		118	103	94

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1975/1980/1985/1996.

Tabela 5. A utilização do solo - sem as terras não cultivadas - dos estabelecimentos agrícolas brasileiros em 1975, 1985 e 1996 (mil hectares)

	1985	1996	96-85	% 96-85
Lavouras temporárias	42 244	34 253	-7 991	-18.9
Lavouras permanentes	9 903	7 533	-2 370	-23.9
Lavouras em descanso	10 663	8 310	-2 353	-22.1
Pastagens naturais	105 094	78 048	-27 046	-25.7
Pastagens plantadas	74 094	99 652	25 558	34.5
Florestas naturais	83 017	88 896	5 879	7.1
Florestas plantadas	5 967	5 396	-571	-9.6
Terras produtivas não utilizadas	24 519	16 360	-8 159	-33.3
Superfície total	355 502	338 449	-17 053	-4.8

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1985 e 1995-96.

De fato, a área total dos estabelecimentos foi igual, em 1996, a apenas 353 milhões de hectares, um valor inferior até mesmo ao verificado em 1980. Com exceção da região Centro-Oeste, mais especificamente do Estado de Mato Grosso, onde a área dos estabelecimentos agropecuários aumentou cerca de 32%, todas as outras regiões apresentaram redução da superfície ocupada pelos estabelecimentos agropecuários. Na região Nordeste, onde a queda foi mais acentuada, a área ocupada por estabelecimentos agropecuários em 1996 representou apenas 85% da extensão alcançada em 1985. No caso da região Norte, considerada tradicionalmente como região de expansão da fronteira agrícola, também observou-se queda na área ocupada com estabelecimentos agropecuários, sendo a única exceção o Estado de Rondônia, onde houve um acréscimo de quase 3 milhões de hectares. No entanto, nesse Estado, as superfícies que mais apresentaram crescimento foram aquelas destinadas às pastagens plantadas, às matas plantadas e às terras produtivas não utilizadas. Estes fatos, somados à queda na superfície destinada às lavouras temporárias, parecem indicar que o aumento na superfície total verificado nesse Estado não correspondeu a processos de instalação de frentes pioneiras, como ocorria nos períodos anteriores a 1985, mas sim à consolidação de uma estrutura produtiva extensiva.⁷

Ainda assim, na região Norte as propriedades agropecuárias ocupam menos da metade da superfície geográfica dos Estados, à exceção de Tocantins, onde 60% da área total é destinada a esse tipo de estabelecimento. Essa baixa participação se repete nos Estados de Maranhão (39%), Piauí (38%) e Distrito Federal (41%), nos quais os valores alcançados em 1996 se revelaram ainda mais baixos do que os de 1980. Em todo o país, somente quatro Estados mostram uma ocupação de mais de 80% de seus territórios por estabelecimentos agropecuários: Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso do Sul. Em 1985, eram dez Estados nessa categoria, mas Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo e São Paulo caíram todos para valores próximos de 70% em 1996.

Os números globais são eloquentes: excetuando-se as terras não cultivadas, a diminuição acumulada entre 1985 e 1996 na área das culturas, das terras em descanso, das pastagens e das florestas pertencentes aos estabelecimentos agrícolas alcançou 17 milhões de hectares, ou seja, um recuo de 4,8% da superfície total (tabela 5). Também no total do país, somente as pastagens plantadas apresentaram um crescimento quase que generalizado,⁸ mas mesmo este crescimento não foi suficiente para manter a área ocupada por pastagens nos mesmos níveis que em 1985, já que a queda verificada na área de pastagens naturais foi de maior magnitude. Basicamente, só alguns Estados da região Norte apresentaram um aumento significativo para a superfície de pastagens naturais, com destaque para Rondônia e Amazonas.⁹ Pode ser estabelecido um certo efeito de vasos comunicantes entre as pastagens naturais e as plantadas, estando a área das primeiras se reduzindo em proveito da segunda. Isto parece indicar uma melhoria das condições de produção não somente dos animais destinados ao corte, principalmente no Centro-Oeste, mas também do gado leiteiro, em particular em Minas Gerais. A maior capacidade de suporte das pastagens plantadas poderia, assim, compensar a perda de dois milhões de hectares em pastagens naturais.

A utilização do solo por pastagens parece estar também bastante vinculada à área ocupada por lavouras. Em termos percentuais, foram as lavouras permanentes as que mais apresentaram retração da área cultivada, chegando, como foi o caso do Estado da Paraíba, a representar em 1996 apenas 23% da área ocupada em 1985. Em algumas regiões aonde as lavouras permanentes mais diminuíram, pode-se associar essa queda ao crescimento correlato das pastagens plantadas. Isto ocorreu no Mato Grosso do Sul, em Goiás, Tocantins e Rondônia, isto é, exatamente naquelas regiões onde a fronteira agrícola se expandia durante o período 1975-1985. Na verdade, esse movimento está ligado a uma conjuntura macroeconômica, caracterizada por taxas de juros muito elevadas que tendem a beneficiar as atividades produtivas que demandam pouco capital de giro e reduzida quantidade de mão-de-obra, tornando a atividade pecuária menos arriscada que a agricultura.

⁷ Como pode ser visto na análise da estrutura fundiária por classes de tamanhos de estabelecimentos, há efetivamente uma redução de cerca de 3.000 unidades no número total de estabelecimentos, o que não indica a instalação de novas unidades produtivas, apesar do crescimento em área verificado.

⁸ Em São Paulo, Bahia, Distrito Federal, Sergipe e Amazonas, há decréscimo mesmo na área de pastagens plantadas.

⁹ No Amapá, entretanto, ao se comparar dados de 1975, 1980, 1985 e 1995/6, percebe-se grandes flutuações: primeiramente uma grande queda entre 1975-1980, depois um grande aumento na área ocupada por estas pastagens em 1985, e em seguida novamente uma queda pela metade da superfície, chegando a valores inferiores ao de 1975.

Já as terras ocupadas com lavouras temporárias apresentaram crescimento ao longo do período 1975-1985 (+10,6 milhões de hectares, isto é, +33%), mas este foi bastante diferenciado (mapa nº11): enquanto a região Sul só apresentou uma progressão muito fraca e a região Sudeste, uma estagnação na sua parte oriental, o oeste dos Estados de São Paulo e Minas Gerais ainda participavam na dinâmica da grande região de fronteira dos cerrados e a maior parte da região Nordeste conhecia também uma evolução positiva. Ao longo do segundo período - 1985-1996, o recuo das lavouras temporárias (-8 milhões de hectares, ou seja, -18,9%) se generalizou, embora se tenha mantido uma forte diferenciação geográfica: as maiores quedas podem ser visualizadas em Goiás e Tocantins, mas a maior parte das regiões Sudeste e Nordeste também apresentou redução intensa da área de lavouras temporárias, mesmo que se referindo a superfícies menores; o Sul apresentou uma relativa estagnação, ao passo que no norte do Mato Grosso e oeste da Bahia ainda persistem algumas regiões com um crescimento moderado.

Para uma visão mais abrangente, segue uma análise da evolução da produtividade no setor agropecuário, cujo objetivo é precisar o caráter da redução anteriormente destacada na área dos estabelecimentos agropecuários do país. Se por um lado tal redução pode representar modificações positivas, sendo o resultado de uma agricultura mais intensiva, cuja área se reduz em concomitância com o aumento da produtividade, por outro elas podem expressar simplesmente uma queda do nível de atividade do setor. Por esta razão, é de suma importância explicitar que tipo de modificações produtivas estão por trás dessa queda na área utilizada em atividades agrícolas.

Análise da produtividade das atividades agrícolas

A relação entre a redução das superfícies exploradas e o comportamento da produtividade das 20 principais lavouras (segundo sua contribuição ao PIB) pode esclarecer o caráter das transformações produtivas. Da mesma forma, esse tipo de análise permite um melhor entendimento de como vem sendo utilizado o espaço agrícola. Os ganhos de produtividade com a intensificação da produção podem explicar a redução da área cultivada, mas seus efeitos não são neutros, uma

vez que implicam na adoção de tecnologias, nem sempre acessíveis aos pequenos produtores, que alteram significativamente a utilização dos fatores produtivos. Os resultados obtidos no presente artigo, examinados segundo aspectos conjunturais, revelam justamente as alterações significativas ocorridas nos fatores produtivos no período de 1980-95.

Primeiramente, cabe destacar que, entre 1980 e 1985, os produtos que apresentaram maiores ganhos de produtividade física, tomada como o rendimento médio da produção (toneladas/hectare), foram o trigo (66,14%), o café (62,33%) e, em menor proporção, o arroz (22,70%), o fumo (20,42%) e o amendoim (19,59%). A maioria desses produtos contaram com grandes incentivos governamentais, como políticas de crédito e de preços mínimos, entre outras, que contribuíram para o bom desempenho das culturas.

Já no período de 1985 a 1995, caracterizado pela abertura econômica, ocorrida a partir de 1989, e por uma menor intervenção do Estado no setor agropecuário, os produtos de base como o milho, o arroz e o feijão em grão foram os que mais se beneficiaram de ganhos de produtividade, atingindo acréscimos de rendimento médio de, respectivamente, 62,98%, 55,63% e 33,93%. Destacaram-se ainda, nesse período, a uva para mesa, que experimentou ganho de produtividade de 45,38%, e a soja em grão, com ganho de 28,28%.

O mais interessante é que muitos desses produtos, no período anterior, apresentaram taxas pouco significativas ou mesmo negativas de crescimento da produtividade. Esse foi o caso do milho e do feijão, produtos que no período de 1985-80 tiveram seus rendimentos médios reduzidos em 3% e 5% respectivamente, e da soja, que, no mesmo período, apresentou acréscimo de rendimento médio de apenas 8%.¹⁰ Por outro lado, chama a atenção a perda de dinamismo do trigo (5,6%) e do café (11,6%), produtos tradicionalmente beneficiados por políticas governamentais de incentivo, que, entre 1985 e 1995, apresentaram modestos crescimentos em sua produtividade, já que deixaram de se beneficiar de tais políticas.

¹⁰ No caso da soja o acréscimo no rendimento médio da ordem de 8%, no período de 1985-80, foi devido a um aumento da produção da ordem de 31%, acompanhado de um aumento da área de 22%. Já para o período de 1985-95 a produção cresce cerca de 29%, sem aumento significativo da área, resultando num aumento do rendimento médio de 28%.

No entanto, o cálculo de um indicador de variação da produtividade (índice de Laspeyres, L)¹¹ de uma cesta,¹² composta pelos mesmos 20 principais produtos agrícolas citados anteriormente, permite concluir que no período de 1985/95 houve, de fato, queda da produtividade da cesta, com $L_1=0,97$ (o que significa que a produtividade da cesta em 1995 era 97% da verificada para 1985). Quando construído para uma segunda cesta, subconjunto da primeira, composta apenas pelo milho, o arroz, o feijão, a soja e o algodão, esse mesmo indicador revelou importante ganho de produtividade ($L_2=1,46$), o que indica que a variação do rendimento médio desses produtos foi muito superior a dos demais produtos que compõem a primeira cesta. Isso é verdade, principalmente, se analisarmos o caso do cacau, tradicional produto de exportação brasileiro, que perdeu, entre 1985 e 1995, cerca de 42% de seu rendimento médio, sendo, juntamente com a banana (-23,6%) e a uva para vinho (-18,62%), o produto que apresentou maior queda de rendimento.

No que tange à discussão sobre ganhos de produtividade, cabe ressaltar que o impacto da abertura comercial para as 20 culturas estudadas não foi homogêneo. Algumas dessas culturas, como milho, feijão, arroz e soja conseguiram se beneficiar de insumos mais baratos (oriundos do mercado externo), aumentando sua produtividade e reduzindo custos. Entretanto, para outras culturas, como o trigo, esta abertura foi prejudicial, uma vez que evidenciou a dependência das mesmas com relação à política protecionista e aos incentivos governamentais. Sabe-se, contudo, que tal processo de abertura teve influência significativa na queda do valor da produção agropecuária brasileira, já que impactou tanto a queda na quantidade produzida de algumas lavouras, como também a redução dos custos de produção e dos preços de outras. Tal informação pode ser confirmada pelo índice de Laspeyres calculado para o período de 1985-95, que indicou queda da quantidade produzida da ordem de 4% e do preço em 53% para a cesta estudada (Laspeyres – ano base 1985, quantidade fixa = 0,4727 e

Laspeyres – ano base 1985, preço fixo = 0,9625). Essa queda brusca de preço está associada à importante redução de custos de produção de algumas lavouras, ocorrida graças à diminuição dos preços dos insumos, o que pode ser verificado pela redução das despesas com adubos e defensivos no período. Tal redução nos preços dos insumos, no entanto, decorrente da abertura comercial, favoreceu apenas os agricultores que se utilizam deste pacote tecnológico, deixando à margem aqueles que se descapitalizaram em consequência da concorrência de produtos agrícolas estrangeiros ou mesmo aqueles cuja produção ainda é rudimentar.

Em suma, podemos inferir algumas das atividades que são responsáveis pelas maiores reduções em termos de superfície de cultivo quando examinamos os parâmetros de produtividade que estão ligados a elas. No que diz respeito às culturas permanentes, a maioria, com exceção da laranja, apresentam recuo da produção, mesmo havendo aumento da produtividade em alguns Estados (Amapá e Alagoas). Áreas de plantios tradicionais, como as regiões cafeeiras do Paraná e do Sul de Minas, a área cacauzeira baiana, paraense ou do Espírito Santo, e a área de cultivo de pimenta-do-reino no Pará, apresentam queda de produção e pouca evolução relativa em termos de ganhos de produtividade, o que leva à conclusão do fraco dinamismo dessas atividades. Somente a região cafeeira do cerrado de Minas Gerais apresenta melhores resultados, assim como o plantio de uva para mesa no Paraná e em São Paulo e também na Bahia e Pernambuco, com um crescimento generalizado tanto de produção e de área colhida como de rendimento médio, mostrando uma expansão para áreas vizinhas. A produção de laranja, concentrada em mais de 85% no Estado de São Paulo, mesmo apresentando crescimento de área e produção, revela uma perda de produtividade geral, bem como uma queda do preço alcançado no mercado, o que explica o fato de que o valor associado a essa produção não esteja se mantendo nos mesmos patamares de 1985.

¹¹ O índice de Laspeyres mede a variação do preço de uma cesta de produtos em dois anos diferentes (com a quantidade produzida do ano base fixada). É calculado pela seguinte fórmula:

$$L = \frac{\sum P_{\text{ano de Comparação}} \cdot Q_{\text{ano base}}}{\sum P_{\text{ano base}} \cdot Q_{\text{ano base}}}$$

Onde P = Preço e Q = Quantidade

Este mesmo índice pode ser construído para medir variações na quantidade produzida de uma cesta, bastando, para tanto considerar o preço do ano base como fixo.

¹² Algodão em caroço, amendoim em casca, arroz em casca, batata-inglesa, cana-de-açúcar, cebola, milho em grão, feijão em grão, soja em grão, pimenta do reino, tomate, trigo, fumo, banana, mandioca, cacau, café, uva para mesa, uva para vinho e laranja.

Quanto às lavouras temporárias, as que apresentam maiores crescimentos em termos de rendimento médio, como o milho, o arroz e o feijão, também experimentam recuo da superfície plantada e do valor obtido com a produção. Se, por um lado, percebe-se a intensificação dos cultivos considerados de base no país, por outro, a queda dos preços destes produtos impõe difíceis condições mesmo para as regiões de maior produtividade, como a rizicultura do Rio Grande do Sul, o feijão de Santa Catarina e Goiás, e para o milho produzido no Paraná. No que diz respeito às lavouras de soja e cana-de-açúcar, que também experimentam forte queda no preço do produto, o que talvez explique um ritmo menor de crescimento da produção entre 1985-1995, é de se notar o aparecimento de novas regiões com altos rendimentos no Centro-Oeste. A produção sulina de fumo, por sua vez, apresenta crescimento menos intenso entre 1985-1995, sem registrar aumento de produtividade. Mas é principalmente nos casos da mandioca, do amendoim e do tomate que se verificam as maiores baixas em termos de rendimento médio, comprometendo as regiões produtoras da Bahia, de Pernambuco e de São Paulo. No caso da produção de algodão, os fatores explicados anteriormente contribuem para a compreensão das grandes baixas, localizadas, principalmente, no Nordeste, em São Paulo e no Paraná, tanto no que diz respeito à produtividade quanto nas áreas destinadas ao seu cultivo.

A situação dos produtores do setor agropecuário

Entre 1985 e 1996, a população ativa agrícola passou de 23,4 milhões de pessoas para 19,9 milhões, ou seja, uma

perda anual de 2,39%. Se algumas microrregiões continuam a apresentar um crescimento no número de seus trabalhadores agrícolas, principalmente no norte do Mato Grosso e no oeste do Pará (respectivamente +35.000 e +28.000 trabalhadores), e em menor grau em Roraima e Ceará, estes números parecem não ser suficientes para atenuar a redução de postos de trabalho no setor agropecuário. Este fato, normalmente associado com ganhos no grau de desenvolvimento do país passa a ser preocupante quando os outros setores da economia também mostram desaceleração, em situação de concentração de riqueza.

A repartição geográfica da variação do pessoal ocupado no período 1985-1996 traduz uma configuração próxima da variação do número total de estabelecimentos e do número de estabelecimentos de menos de 10 ha. Assim, a diminuição do pessoal ocupado nas atividades agropecuárias - o êxodo agrícola - parece estar ligado de maneira bastante forte ao dos pequenos estabelecimentos ($R=0,62$ - sendo R o índice de correlação) o que, nas regiões onde eles são dominantes, traz como consequência uma redução sensível do número total de estabelecimentos ($R=0,75$). A tabela 6 resume este fato.

Esta síndrome mostra que uma inversão nítida se verificou entre 1985 e 1996: as atividades agropecuárias deixaram de ser atrativas para se tornarem repulsivas na maior parte do país, em diferentes graus, revelando assim a crescente inadequação das condições de produção com a situação econômica global.

Tabela 6. Pessoal ocupado por tamanho de estabelecimento

	1985	1995
menos de 10ha	9.250.625	7.300.171
de 10 a menos de 100ha	9.084.004	7.150.584
de 100 a menos de 1.000ha	3.697.587	2.685.946
de 1.000 a menos de 10.000ha	843.042	622.345
mais de 10.000ha	128.756	125.626
sem declaração	22.738	43.180
Total	23.026.752	17.927.852

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1985 e 1996.

4. Metodologia para Identificação dos Demandantes Efetivos da Reforma Agrária

A principal característica da análise da estrutura produtivo-ocupacional aqui proposta é que nela se procura atribuir às pessoas vinculadas a determinada atividade e localidade uma certa produtividade resultante do seu trabalho, produtividade esta entendida como o valor médio da produção obtida no ano em questão. Assim, a produtividade média do trabalho (valor da produção dividido pelo pessoal ocupado) expressa, em unidades monetárias (reais de julho de 1996) por trabalhador, o valor individual da produção nas diversas atividades do setor agropecuário.

Partindo desta atribuição de um valor anual para a produtividade do trabalho nas diversas atividades do setor agropecuário, busca-se, então, expressá-lo em salários mínimos (SM) mensais. Feito isto, os valores obtidos nas diversas microrregiões são ordenados de forma decrescente para cada Estado.

Em seguida, lança-se mão da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 1996 para determinar a classe de rendimento familiar mensal predominante em cada região do país. A POF dispõe de dados para as onze principais capitais brasileiras, sendo duas da região Sul (Porto Alegre e Curitiba), três do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), duas do Centro-Oeste (Goiânia e Distrito Federal), três do Nordeste (Salvador, Recife e Fortaleza) e uma da região Norte (Belém). Portanto, pode-se afirmar que a POF apresenta dados de rendimento familiar majoritariamente para a área urbana. Apesar disso, optou-se por utilizar essa fonte de dados para determinar a classe de rendimento familiar mensal predominante nas diversas regiões brasileiras, dado que é a fonte mais atual de que se dispõe. De fato, seria difícil utilizar o Censo Demográfico, apesar deste ser muito mais completo que a POF e permitir a separação entre os dados das áreas urbana e rural, posto que o mais recente data de 1991.

Logo, tomando-se os dados da POF e admitindo-se uma média de quatro indivíduos por família (a média rural é bem mais alta, da ordem de 5,6 indivíduos por família, de acordo com o Censo Demográfico), chega-se às seguintes classes de rendimentos predominantes: até 1 SM por pessoa para as regiões Sul, Sudeste (sem contar São Paulo), Centro-Oeste (sem contar o Distrito Federal) e Norte, e até 0,5 SM para a região Nordeste. Esses valores são utilizados, então, para dividir as produtividades do trabalho anteriormente

obtidas para as diversas microrregiões em duas classes: alta produtividade (microrregiões com produtividade igual ou maior do que 0,5 SM no caso dos Estados do Nordeste e 1 SM no caso dos demais Estados) e baixa produtividade (microrregiões com produtividade menor do que 0,5 SM no caso dos Estados do Nordeste e 1 SM no caso dos demais Estados).

Em seguida, busca-se complementar esse corte por faixas de produtividade monetária com alguns dados de produtividade física. No caso das lavouras temporária e permanente, utiliza-se como indicador da produtividade física o nível de utilização de insumos químicos, tomado como o valor das despesas realizadas em cada microrregião com adubos e corretivos do solo e com agrotóxicos. No caso da pecuária, o indicador da produtividade física refere-se às despesas com medicamentos para os animais, sal e rações industriais. Nas demais atividades agropecuárias, dada a sua menor importância para o setor, optou-se por simplificar o trabalho não tomando nenhum indicador de produtividade física, ao menos por enquanto. Uma vez mais os valores obtidos para essas despesas nas diversas microrregiões são ordenados de forma decrescente e o corte das faixas de alta e baixa produtividade é feito pela mediana de cada Estado. Assim, as microrregiões cujas despesas com insumos químicos no caso das lavouras e com medicamentos, sal e rações no caso da pecuária são iguais ou maiores do que a mediana obtida para o Estado ao qual pertencem são enquadradas na faixa de alta produtividade física, enquanto as demais microrregiões do Estado são classificadas como de baixa produtividade física.

Posteriormente, cruzam-se as produtividades monetária e física e, com isso, obtém-se o resultado final para as diversas microrregiões em cada uma das três atividades agropecuárias para as quais lançou-se mão de indicadores físicos. Aqui, as microrregiões que se encontram na mesma faixa (alta ou baixa) em ambas as produtividades (monetária e física), obtém diretamente um resultado final (alta ou baixa produtividade final). Para aquelas microrregiões cujos resultados divergem entre os dois tipos de produtividade calculados, ou seja, aquelas que se encontram em alta produtividade monetária e baixa produtividade física ou o contrário, é necessário seguir em frente para se determinar o resultado final. A idéia, nesses casos, é que há alguma(s) cultura(s) dentro da atividade (lavoura temporária, lavoura permanente ou pecuária) cuja produtividade diverge das demais e é essa(s) cultura(s) divergente(s) que deve ser retirada do total da atividade e

enquadrada separadamente em uma das duas faixas de produtividade. Para tanto, cada microrregião que apresenta diferença entre os resultados das duas produtividades tem o seu nível de utilização de insumos químicos e de medicamentos para animais, sal e rações industriais desagregado para as diversas culturas que formam a lavoura temporária, a lavoura permanente e a pecuária. Com isso, pode-se determinar para cada cultura, individualmente, a produtividade física e, assim, verificar quais são as que divergem do resultado obtido na produtividade monetária.

Uma vez identificadas as culturas divergentes em cada microrregião, elas são, então, alocadas na faixa de produtividade final correspondente à sua faixa de produtividade física, e separadamente das demais culturas que compõem a respectiva atividade e cuja produtividade física converge para o resultado obtido na produtividade monetária. Por exemplo, no caso da lavoura temporária na microrregião Bragantina (PA), o valor médio da produção é igual a 0,41 SM mensais, o que significa que essa é uma atividade de baixa produtividade naquela região (lembrem-se que o ponto de corte no caso da região Norte é 1 SM). No entanto, a utilização de insumos químicos na lavoura temporária de Bragantina é alta, ou seja, comparativamente às demais microrregiões do Estado do Pará, as despesas realizadas naquela microrregião com adubos e corretivos do solo e com agrotóxicos é elevada (encontra-se acima da mediana do Estado). Logo, no que se refere à produtividade física, a lavoura temporária de Bragantina é considerada de alta produtividade. Assim, há uma divergência entre os resultados das produtividades monetária (baixa) e física (alta) no caso da microrregião de Bragantina, o que nos leva ao próximo passo da metodologia: a identificação das culturas pertencentes à lavoura temporária de Bragantina que apresentam as despesas mais altas com insumos químicos, e que, portanto, são as responsáveis pelo bom resultado da produtividade física dessa microrregião. Através da ordenação das despesas realizadas com insumos químicos nas diversas culturas da lavoura temporária da microrregião de Bragantina, identificamos aquelas cujas despesas encontram-se acima da mediana da microrregião. São elas: feijão, algodão, fumo e melancia. Assim, no caso de Bragantina, essas quatro culturas são consideradas de alta produtividade final,

enquanto as demais culturas da lavoura temporária dessa microrregião são, então, alocadas na faixa de baixa produtividade final. Através desse procedimento, chega-se a um resultado final de produtividade (alta ou baixa) para cada uma das atividades e culturas desenvolvidas nas diversas microrregiões brasileiras.

A seguir, busca-se definir o número de pessoas ocupadas em cada microrregião nas diversas atividades agropecuárias e nas culturas divergentes que precisaram ser identificadas. Com isso, classifica-se não mais as atividades e culturas de determinada microrregião por faixas de produtividade, mas sim as pessoas que se declararam vinculadas a elas. Cabe ressaltar que a determinação do número de pessoas vinculadas a cada atividade e/ou cultura é feita pela atividade econômica declarada pelo estabelecimento no Censo Agropecuário. Assim, no caso de estabelecimentos que desenvolvem mais de uma atividade ou cultura, todas as pessoas vinculadas a eles são consideradas ocupadas nas atividades ou culturas predominantes nos estabelecimentos, mesmo que internamente elas sejam remanejadas para outras atividades ou culturas secundárias.

Obtém-se, assim, o número de pessoas ocupadas em atividades de alta e baixa produtividade em todo o país, de acordo com o valor médio da produção e com o nível de utilização de insumos químicos, no caso das lavouras, e de medicamentos, sal e rações industriais, no caso da pecuária. Com isso, consegue-se ter uma clara percepção da estrutura produtiva agropecuária brasileira, podendo-se destacar, inclusive, quais são as regiões e as culturas mais críticas para a produtividade do país.

A etapa seguinte consiste em analisar a estrutura ocupacional da agropecuária brasileira, através da abertura dos dados de pessoal ocupado para as seguintes categorias: empregadores e seus familiares não-remunerados, pequenos produtores e seus familiares não-remunerados¹³, empregados, parceiros e outra condição¹⁴. A partir daí, pode-se definir com maior precisão os grupos de pessoal ocupado predominantes em cada faixa de produtividade e os que vêm sendo mais atingidos pela inúmeras transformações verificadas no setor agropecuário, como é o caso da forte queda no valor da produção observada desde meados dos anos 80.

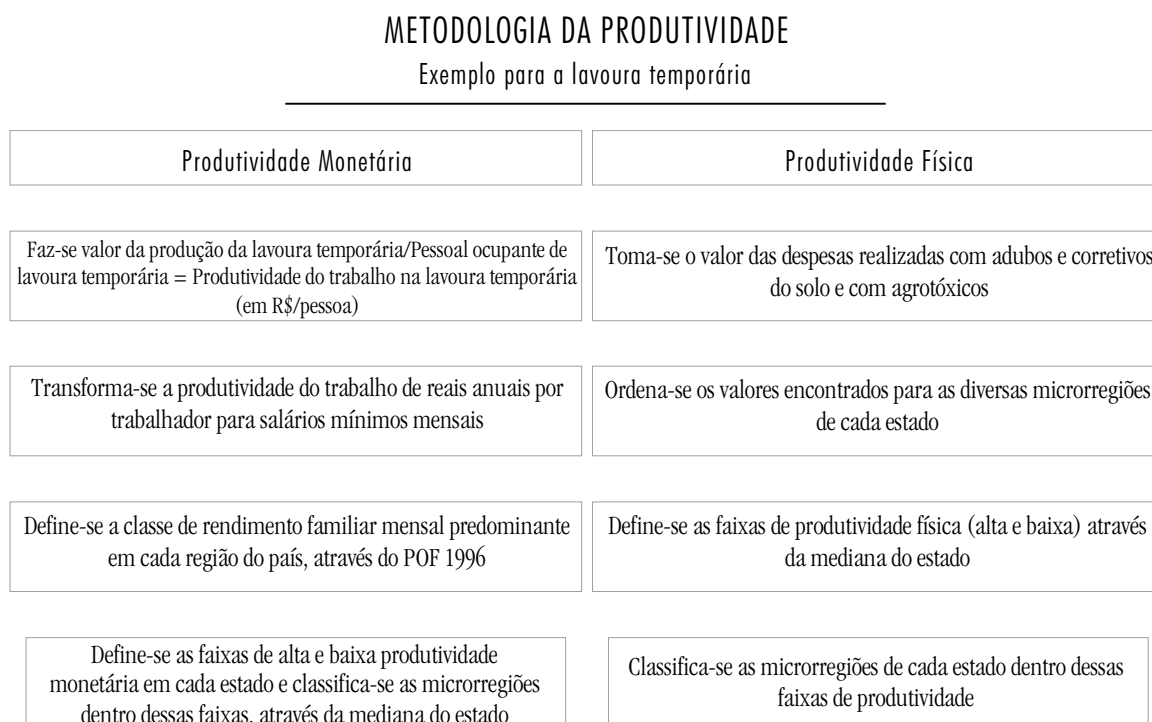
¹³ Os pequenos produtores são os responsáveis pelos estabelecimentos sem pessoal contratado.

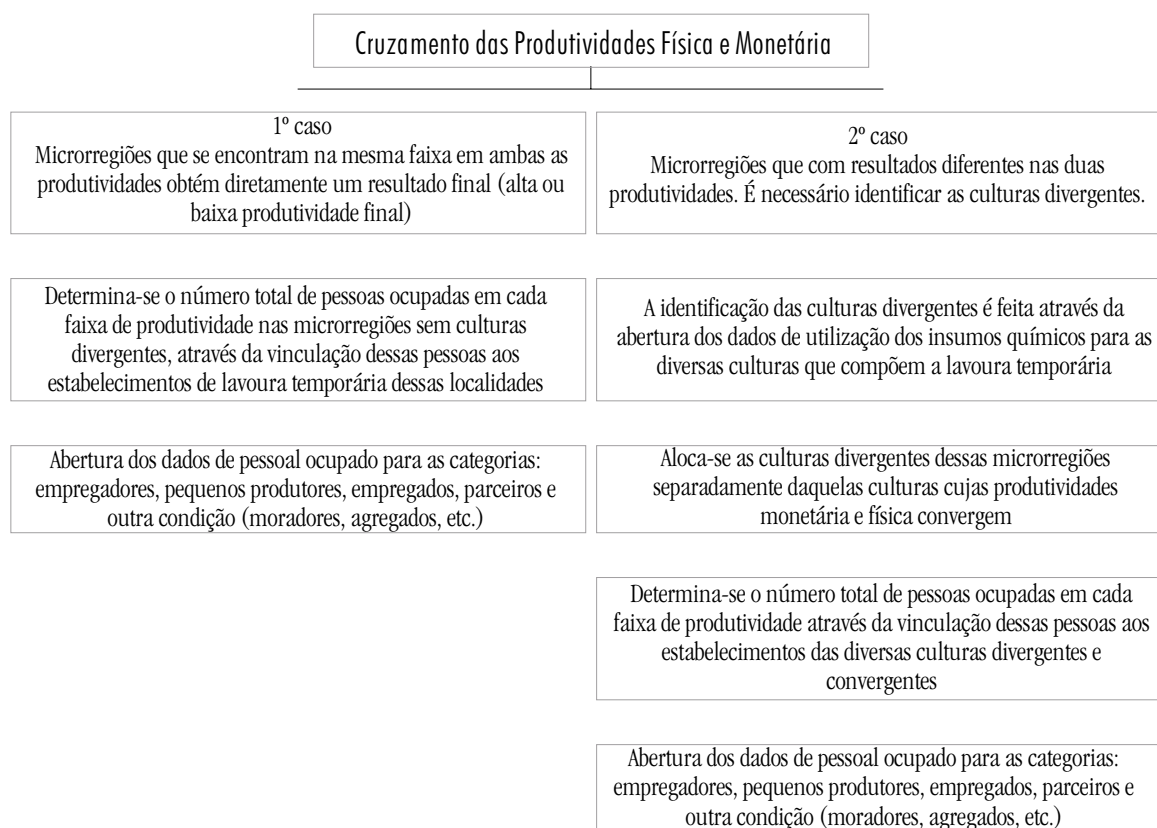
¹⁴ De acordo com o Censo Agropecuário 1995-96, estão incluídos na categoria Outra Condição todas as pessoas com regime de trabalho diferente das demais categorias, tais como agregados, moradores, etc.

Completa-se, assim, o diagnóstico da estrutura produtiva-ocupacional da agropecuária brasileira. A partir daí, pode-se, finalmente, definir as áreas e as atividades produtivas que podem ser apontadas como as principais responsáveis pelas transformações que vêm se concretizando no setor agropecuário nacional, bem como os grupos de pessoal ocupado mais atingidos por essas transformações. Trata-se, portanto, de evidenciar as principais mudanças na estrutura de ocupação do setor como consequência das transformações ocorridas na estrutura produtiva.

A finalidade última deste tipo de análise, que é a determinação do número de potenciais demandantes de um programa de reforma agrária, pode, então, ser alcançada. Isto porque, partindo-se da definição anterior de grupos de pessoal ocupado mais atingidos pelas transformações na estrutura produtiva da agropecuária e juntando-se a ela algumas noções a respeito da propriedade das terras e do tamanho dos estabelecimentos, pode-se determinar o número de pessoas que se encontram atualmente numa situação de exclusão no meio rural, e que seriam, portanto, os principais beneficiários de um programa de reforma agrária. Enquadram-se nesse grupo de excluídos da terra a totalidade dos parceiros e das pessoas que se encontram na categoria “outra condição” e os pequenos produtores e empregados das regiões e atividades de baixa produtividade. Já os empregadores, dada a sua condição de proprietários de estabelecimentos de maior porte, não são considerados demandantes de reforma agrária.

Figura 3. Esquemática da Metodologia da Produtividade





Finalmente, como um programa de agrária deve beneficiar famílias e não apenas os indivíduos diretamente ocupados em atividades agropecuárias, buscou-se relacionar a cada pessoa anteriormente identificada como demandantes de ações de reforma agrária, um número médio de familiares que seriam beneficiados junto com ela. Tomou-se, para tanto, o número médio de pessoas por domicílio na área rural em cada Estado, obtido através da contagem do Censo Demográfico de 1996. Com isso, consegue-se chegar a um número de pessoas que apresentam as características de demandantes efetivos de um programa de reforma agrária e esse número pode ser apresentado para cada Estado ou região geográfica ou ainda para o país todo. A sua consistência deve ser, finalmente, testada através de outras metodologias que busquem alcançar o mesmo número, de preferência com a utilização de variáveis alternativas, como a renda declarada pelo pessoal ocupado no setor agropecuário e as condições de vida no campo.

5. Conclusões

Neste trabalho, buscou-se caracterizar os prováveis beneficiários de um programa de reforma agrária, não só do ponto de vista da remuneração recebida e da qualidade de vida, mas também do nível de concentração de renda e da propriedade, verificando-se, ainda, se apenas uma redistribuição da renda monetária seria suficiente para resolver os problemas de pobreza ou se seria necessário atuar sobre a estrutura de propriedade da terra. As famílias identificadas poderiam ser beneficiadas tanto com acesso à terra, como pelos empregos diretos e indiretos gerados através das novas atividades ou ainda pela regularização fundiária. Em muitas microrregiões, as necessidades de transferência superariam amplamente a massa de renda disponível. Os resultados obtidos com o índice de riqueza, que mede a concentração da propriedade da terra, mostraram que existem microrregiões com alta concentração da terra e baixas rendas domiciliares médias per capita. Apesar desta relação não ser linear, ela aparece claramente, da mesma

forma que se percebe que a região Sul é a que apresenta o menor grau de concentração de terras. Além disso, na comparação dos diferenciais de renda entre áreas urbanas e rurais, é no campo que são encontrados os valores extremos, relativos aos percentuais de renda em poder das camadas mais ricas da população. Vale ressaltar, no entanto, que as áreas urbanas, comparativamente às rurais, apresentam percentuais mais altos para as faixas de rendas mais elevadas. Entre 1980 e 1991, esses percentuais tendem a decrescer nas áreas rurais, ao mesmo tempo em que crescem nas urbanas.

Para analisar as transformações estruturais na agricultura brasileira e as possíveis áreas de expulsão de mão-de-obra, parte-se de uma comparação intercensitária. Observa-se, desde o início dos anos 90, uma importante inversão da tendência de crescimento da superfície dos estabelecimentos agropecuários. As exceções são os Estados de Mato Grosso, Rondônia e Roraima. O número de estabelecimentos também decresce em cerca de 1 milhão de unidades e são os pequenos estabelecimentos os mais afetados. A intensidade de exploração da terra também se vê negativamente afetada, com redução de 17 milhões de hectares, ou seja, um recuo de 4,8% da superfície total. As pastagens plantadas e as matas plantadas são as únicas formas de exploração que apresentam progressão e, no país como um todo, só as primeiras têm um crescimento quase que generalizado.

A análise do nível de produtividade dos vinte principais produtos que compõem o PIB demonstram sua estagnação entre 1985 e 1996, apesar de alguns produtos como milho, arroz, feijão, soja e algodão apresentarem ganhos significativos de produtividade, com ganho médio da ordem de 46%. O custo dos insumos reduziu-se drasticamente, favorecendo aos agricultores mais modernos, que utilizam intensivamente fertilizantes, defensivos, rações e medicamentos. No caso dos fertilizantes este queda foi de 42,68% para a média do país. Há também uma redução expressiva nos preços dos produtos agrícolas que caíram, em média, no período analisado, 53%. Este comportamento dos preços recebidos e dos custos de produção penaliza excessivamente os agricultores que não empregam intensivamente esses insumos.

A população ativa no setor agropecuário, como era esperado, se reduz a uma taxa anual de 2,39% entre 1985 e 1996. Sua variação mostra uma configuração semelhante a do número total de estabelecimentos, principalmente aqueles com menos de 10 hectares. O coeficiente de correlação entre diminuição de pessoal ocupado e pequenos estabelecimentos é de 0,62 e nas regiões onde este tipo de exploração

predomina a correlação chega a ser de 0,75. Uma estratégia de geração de emprego deve levar em consideração esta evidência.

Um dos aspectos mais importantes deste artigo refere-se à metodologia para estimativa dos demandantes efetivos de ações de desenvolvimento rural, a qual considera fundamentalmente a inserção econômica dos produtores rurais e determina, assim, quem são as pessoas ocupadas em atividades com baixa produtividade. Entre eles estão os pequenos produtores, os empregados, os parceiros e o as pessoas enquadradas na categoria Outra Condição, segundo uma abertura por categoria de pessoal ocupado e por atividades econômicas. Dando continuidade a esta pesquisa e tendo como base a referida metodologia, deve-se estar liberando, em breve, os resultados obtidos para a estimativa de demandantes de ações de desenvolvimento rural em todo o Brasil. Espera-se, ainda, que esta metodologia possa servir de base para a elaboração de outros trabalhos na mesma área.

Bibliografia

- ANAND, Sudhir. (1946) Inequality and poverty in Malaysia: measurement and decomposition. Oxford: Oxford University Press.
- BELTRÃO *et alli*. (1998) Aposentadoria por tempo de serviço: onde a esperança de vida é o menos importante. In: *Como Vai? População brasileira*, ano III, nº 1, abr.
- CAMARANO, Ana Amélia. (1997) Diferenciais regionais e sociais no comportamento da fecundidade das mulheres brasileiras. In: *Como Vai? População brasileira*, ano II, nº 3, dez.
- CONCRAB. Relatório dos Acampamentos do MST, São Paulo.
- GREENE, W. H. (1993) Econometric Analysis. Prentice Hall.
- IBGE. Censos Agropecuários 1980, 1985 e 1995/95.
- _____. Censos Demográficos 1980 e 1991.
- MADDALA, G. (1988) Introduction to Econometrics, Masmillan.
- PASTORE, J., ZYLBERSTAJN, N., PAGOTTO, C.S. (1983) Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980. São Paulo: Pioneira.
- ROCHA, S. (1996) Poverty studies in Brazil — a review. Rio de Janeiro: IPEA, jan. (Texto para discussão nº 398)
- _____. (1998) On statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measuremt; Rio de Janeiro: Texto para discussão 553 — IPEA, mar.
- ROMÃO, Maurício Costa. (1993) Pobreza: Conceito e Mensuração. Rio de Janeiro: IPEA, fev. (Texto para discussão nº 13)
- ROSSI, J. W. (1982) Índices de Desigualdade de Renda e Medidas de Concentração Industrial- Aplicação a Casos Brasileiros. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.
- SALAMA, Pierre, DESTREMAU, Blandine. (1999) Mesures et demesure de la pauvreté. Mimeo, jan.

A Demanda de Terra Para a Reforma Agrária no Brasil

Técnicos do Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada
(Ipea)

José Garcia Gasques

Júnia Cristina P.R. da Conceição

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo estimar a demanda de terra para a reforma agrária no Brasil. Esta demanda não é obtida da maneira convencional como se estima uma demanda qualquer de terra, onde a quantidade procurada é função do preço da terra, da expectativa dos retornos obtidos pela sua exploração econômica e também da reserva de valor que a terra pode propiciar como ativo real.

A demanda de terra para a reforma agrária é obtida de maneira substancialmente diferente da demanda econômica; é estimada a partir da identificação e quantificação do público a ser atendido. A quantidade de terra é determinada a partir de parâmetros que assegurem condições mínimas de distribuição de renda e de produção econômica. Nos dois casos, o preço da terra é essencial, pois ele tem impacto tanto sobre a quantidade demandada quanto sobre o custo de um programa de reforma agrária.

Na segunda parte deste trabalho são resumidas algumas transformações recentes que vêm ocorrendo na agricultura brasileira de modo a colocar a questão fundiária num quadro mais amplo de transformações. Na terceira parte, é apresentada a magnitude do problema fundiário com base nas informações recentes do Censo Agropecuário 1995-96. Na quarta parte apresentam-se as estimativas do público potencial da reforma agrária e, finalmente, na quinta parte são feitas algumas considerações finais.

2. Transformações Recentes na Agricultura

Esta seção apresenta um quadro geral das principais transformações que vêm ocorrendo na agricultura com base nas informações do Censo Agropecuário 1995-96, recentemente divulgadas. São tratadas basicamente três alterações no padrão de crescimento da agricultura: a mudança no uso de insumos, o comportamento do número de estabelecimentos e da área e a evolução do emprego rural.



a) Alterações no Uso de Insumos

Os dados do Censo Agropecuário 1995-96 permitem identificar mudanças importantes no padrão de crescimento da agricultura que têm relacionamento direto com a questão agrária.

A primeira mudança diz respeito à notória melhoria tecnológica da agricultura o que pode ser verificado pelos indicadores de uso de insumos modernos obtidos através dos dados do IBGE. A comparação do uso de insumos entre os anos de 1985 e 1995 não deixa dúvidas quanto a esse aspecto. Tomando-se as informações da Tabela 1, verifica-se que houve incrementos significativos no uso da maioria dos indicadores mencionados. A título de comparação apresenta-se também o ano de 1980 para uma melhor qualificação do período recente.

Tabela 1. Indicadores do uso de insumos modernos na agricultura brasileira, 1980-1995.

Indicadores	Número de Informantes			Variação Relativa (%)	
	1980	1985	1995	Entre 1980 e 1985	Entre 1985 e 1995
Tratores	360.289	427.814	512.144	18,70	19,71
Fertilizantes	1.657.827	1.832.658	1.859.340	10,50	1,46
Controle de Pragas	3.110.234	3.186.276	3.207.749	2,44	0,67
Assist. Técnica	-	620.442	948.985	--	52,95
Irrigação	186.129	239.067	286.139	28,44	19,69
Energia	536.672	980.871	1.895.096	82,77	93,21
Financiamento	1.085.058	734.351	258.165	(-32,32)	(-64,84)

Fonte: IBGE/DPE/DEAGRO - Censo Agropecuário 1985 e 1995/96 e Censo Agropecuário 1980.

O maior destaque é observado no número de estabelecimentos que usam energia e assistência técnica, cujas variações relativas no período 1985/95 foram, respectivamente, de 93,21% e 52,95%. Como se sabe, a energia e a assistência técnica são essenciais num processo de modernização e têm fortes implicações para o contexto sobre o qual está se desenvolvendo a política fundiária atual. Isso significa que uma proposta de política fundiária deve necessariamente estar atenta para essas transformações. Esse acréscimo no uso de insumos tem uma relação direta com a produtividade da agricultura, sendo que estimativas de produtividade total dos fatores (PTF) apontam uma taxa de crescimento da ordem de 3,11% no período de 1985 a 1994 (Gasques e Conceição, 1997).

Outro fato relevante diz respeito à acentuada queda no número de estabelecimentos que informaram usar financiamento, da ordem de 64,84% entre 1985 e 1995. Como pode ser visto na Tabela 1 esse fato já vinha sendo observado antes, mas foi intensificado no período mais recente. Esse número reflete diretamente mudanças substanciais que ocorreram na política de crédito rural nesse período, cuja tendência geral foi o aumento dos custos do crédito, já que no período de 1985 a 1995 os subsídios ao crédito rural foram praticamente eliminados. A principal relação entre a mudança na política de crédito rural e a

questão agrária está consubstanciada nos seus efeitos sobre o preço da terra como vários trabalhos têm mostrado. Há uma conceituada literatura indicando que a política de subsídios adotada em períodos de inflação elevada foi um dos principais fatores responsáveis pela elevação do preço da terra (Ver Sayad (1982), Resende (1982), Brandão (1992), Reydon (1998)). Recentemente, essa questão foi retomada mostrando que no quadro atual, a estabilização da economia e a redução dos subsídios ao crédito rural estão contribuindo para uma expressiva queda do preço da terra.

b) Alterações no Número de Estabelecimentos e na Área

A mudança mais surpreendente quando se comparam os dados sobre o número de estabelecimentos recenseados entre 1985 e 1995, refere-se à queda do número de estabelecimentos, da ordem de 941.944, o que corresponde a uma redução de 16,24%. Ainda não estão muito claras as causas que explicariam esse processo de redução tão acentuada dos estabelecimentos num período tão curto. Uma das explicações é de ordem técnica, e refere-se a mudança do período utilizado no Censo de 1995, que adotou o ano agrícola (1995-96), enquanto os outros censos adotaram o ano civil. O IBGE explica que com essa mudança de metodologia alguns estabelecimentos que apresentam

uma inserção mais precária no setor produtivo e que só são identificados em certos períodos do ciclo rural anual, como no plantio e na colheita da safra, podem ter ficado excluídos da cobertura do universo existente em 31/12/95. Outras explicações, de natureza mais estrutural, referem-se a um conjunto de transformações que vem ocorrendo na agricultura. Entre estas as mais evidentes são o processo em curso de reestruturação e ajuste da economia, a migração rural-urbana, que se mostrou acelerada nesse período (Abramovay, Camarano e Pinto, 1997), e a instituição da previdência rural (Delgado, 1996). A Tabela 2 evidencia as alterações no número de estabelecimento e na área.

Outro fato importante, observado pelas informações, diz respeito à intensidade desse processo segundo a categoria de produtores. Os mais afetados foram os não-proprietários onde se incluem, em geral, os arrendatários, parceiros e ocupantes que apresentaram reduções no número de estabelecimentos de 26,44%, 35,48% e 43,39%, respectivamente. No caso dos proprietários, como se observa na Tabela 2, essa redução foi de 2,55%.

Tabela 2. Número de estabelecimentos e área, 1985-1995.

Condição do Produtor	Número de Estabelecimentos			Área (ha)		
	1985	1995	Variação %	1985	1995	Variação %
Total	5.801.809	4.859.865	(16,24)	374.924.927	353.611.246	(5,68)
Proprietário	3.747.624	3.604.343	(3,82)	340.348.248	331.654.891	(2,55)
Arrendatário	575.119	3.186.276	(53,35)	11.757.519	8.649.002	(26,44)
Parceiro	444.327	620.442	(37,54)	4.920.100	3.174.527	(35,48)
Ocupante	1.034.742	709.710	(31,41)	17.990.060	10.032.826	(43,39)

Fonte: IBGE/DPE/DEAGRO - Censo Agropecuário 1985 e 1995/1996.

Qualificando um pouco mais essas mudanças é apresentada na Tabela 3 a variação do número de estabelecimentos segundo as classes de área. A maior redução do número de estabelecimentos ocorreu nos estratos de até 100 hectares e com maior incidência no estrato de até 10 hectares. Neste, a redução entre 1985 e 1995 foi de 22,15%, superior à média do país, de 16,5%. Esta constatação está relacionada àquela observada anteriormente, uma vez que os arrendatários, parceiros e ocupantes estão, em sua grande maioria, concentrados nos estratos inferiores de área.

Tabela 3. Número de estabelecimentos segundo as classes de área - Brasil, 1985-1995.

Classes de Área	1985	1995	Variação %
Total	5.820.988	4.859.764	(16,513)
Menos de 10	3.085.841	2.402.373	(22,149)
10 a menos de 100	2.166.424	1.916.487	(11,537)
100 a menos de 1000	518.618	469.964	(9,381)
1000 a menos de 10000	47.931	47.274	(1,371)
10000 e mais	2.174	2.114	(2,760)
Sem Declaração	-	21.680	-

Fonte: IBGE.

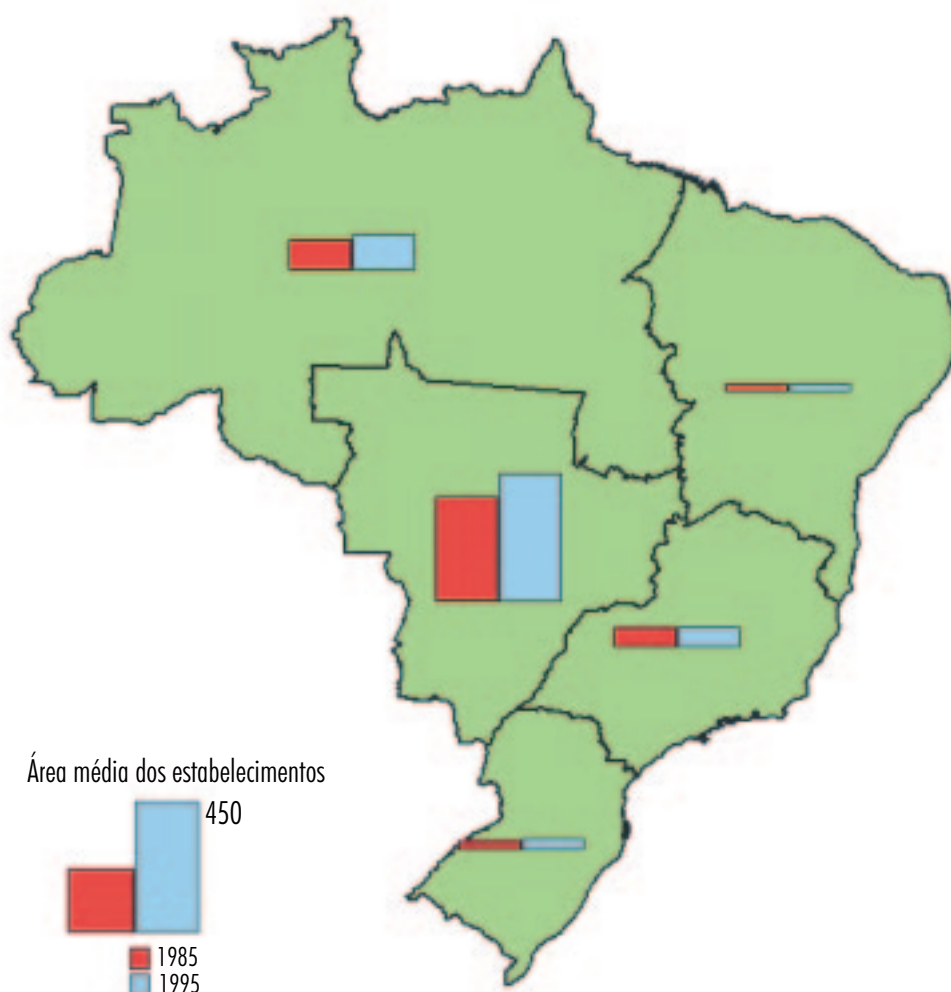
Finalizando, são apresentadas, na Tabela 4, as variações no número de estabelecimentos por Unidades da Federação e Regiões. Com exceção do Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso e Roraima os demais seguem a tendência apresentada de diminuição do número de estabelecimentos. Quanto às regiões, somente o Norte apresenta variação positiva do número de estabelecimentos. As maiores reduções relativas acontecem no Centro-Oeste e no Nordeste. O comportamento da área média entre os anos de 1985 e 1995 pode ser visto no mapa, mostrando uma tendência de aumento na maioria das regiões.

Tabela 4. Número de estabelecimentos, segundo as Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1995.

UF	1985	1995	Variação (%)
Rondônia	81.582	76.956	(5,670)
Acre	35.320	23.788	(32,650)
Amazonas	117.114	83.289	(28,882)
Roraima	6.424	7.476	16,376
Pará	254.503	206.404	(18,899)
Amapá	4.832	3.249	(32,761)
Tocantins		44.913	
Maranhão	533.906	368.191	(31,038)
Piauí	271.973	208.111	(23,481)
Ceará	326.354	339.602	4,059
Rio Grande do Norte	116.597	91.376	(21,631)
Paraíba	204.621	146.539	(28,385)
Pernambuco	358.879	258.630	(27,934)
Alagoas	143.789	115.064	(19,977)
Sergipe	116.271	99.774	(14,188)
Bahia	745.518	699.126	(6,223)
Minas Gerais	554.534	496.677	(10,433)
Espírito Santo	69.436	73.288	5,548
Rio de Janeiro	91.642	53.680	(41,424)
São Paulo	283.295	218.016	(23,043)
Paraná	467.829	369.875	(20,938)
Santa Catarina	235.361	203.347	(13,602)
Rio Grande do Sul	498.713	429.958	(13,786)
Mato Grosso do Sul	55.105	49.423	(10,311)
Mato Grosso	78.370	78.762	0,500
Goiás	179.376	111.791	(37,678)
Distrito Federal	3.434	2.459	(28,393)
Norte	418.193	446.075	6,667
Nordeste	2.817.908	2.326.413	(17,442)
Sudeste	998.907	841.661	(15,742)
Sul	1.201.903	1.003.180	(16,534)
Centro-Oeste	316.285	242.435	(23,349)
BRASIL	5.753.196	4.859.764	(15,529)

Fonte: IBGE.

Mapa 1. Área média dos estabelecimentos nas Regiões, 1985-1995.



Gasques & Conceição, IPEA/CGMG/NuGEO.

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995-1996.

c) Alterações na Evolução do Pessoal Ocupado

A análise da evolução do pessoal ocupado na agricultura apresenta um resultado preocupante devido a magnitude da redução do número de pessoas ocupadas. A Tabela 5 mostra que essa é a primeira vez que os dados censitários evidenciam uma redução absoluta do emprego rural, que ultrapassa 5 milhões de pessoas ocupadas entre 1985 e 1995.

Tabela 5. Pessoal ocupado na agricultura, Brasil, 1970-1995.

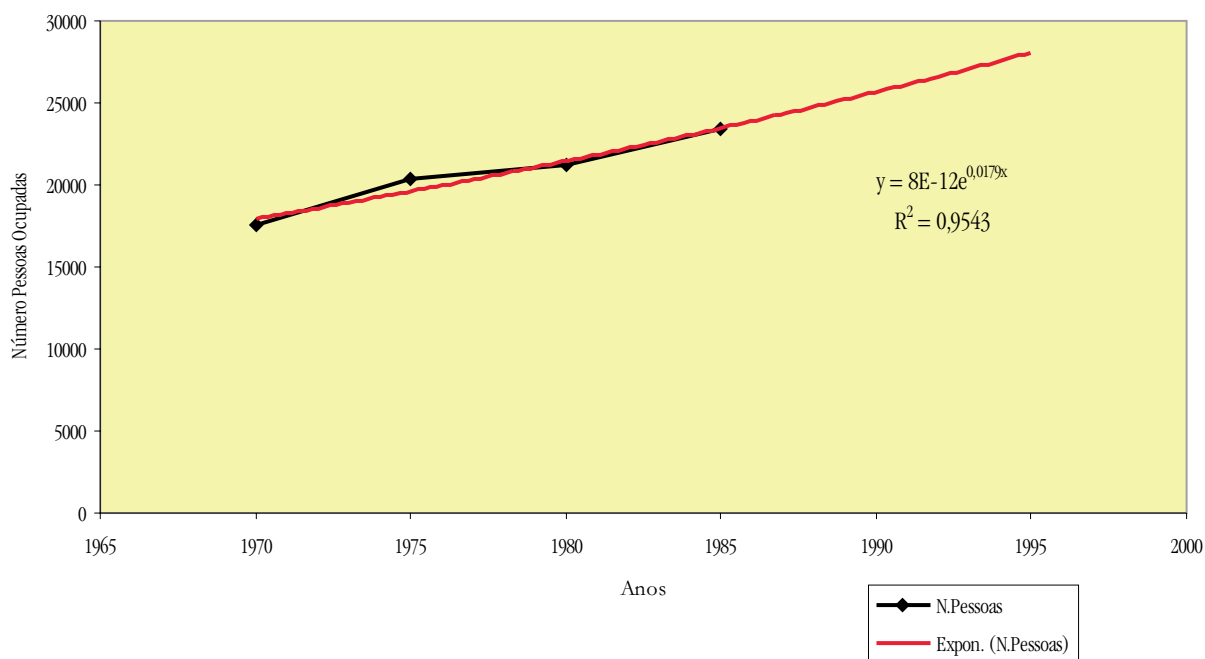
Ano	Nº Pessoas	Varição Absoluta
1970	17.582	--
1975	20.346	2.764
1980	21.164	818
1985	23.395	2.231
1995	17.931	(5,464)

Fonte: IBGE.

O gráfico 1 mostra o número de pessoas ocupadas na agricultura em 1995, caso fosse mantida a tendência que vinha sendo observada até 1985.

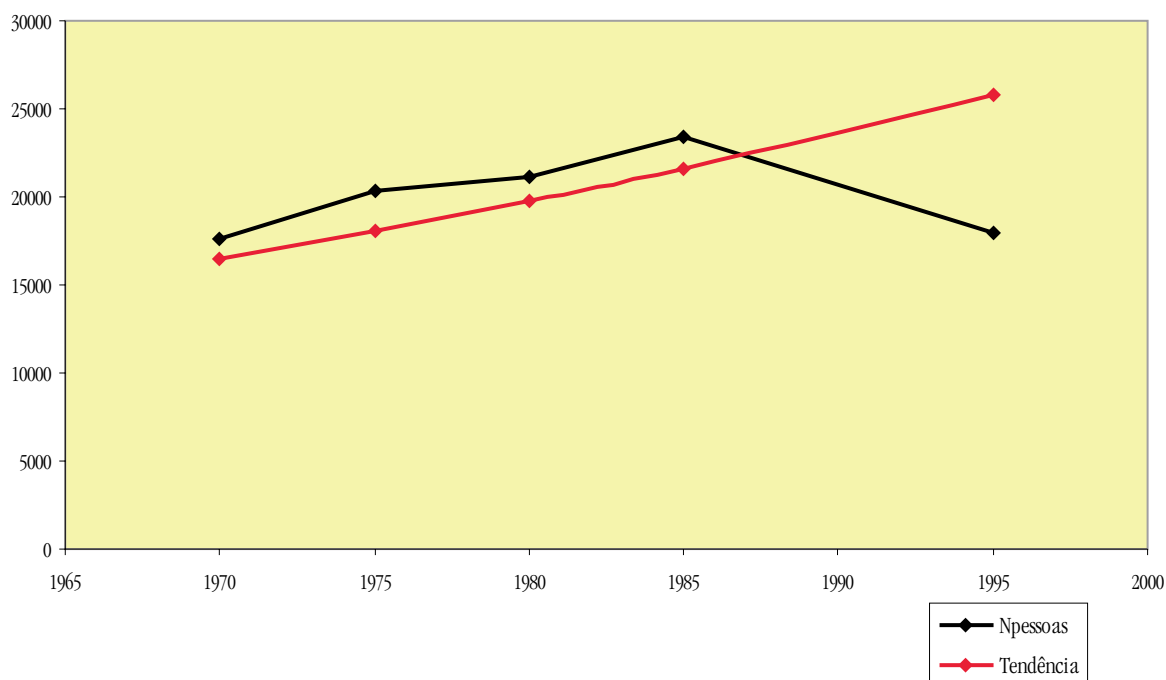
O Gráfico 2 mostra que a tendência projetada de crescimento é completamente diferente da que ocorreu, onde se verifica uma queda acentuada do pessoal ocupado em 1995. Isto evidencia que houve, de fato, uma substancial alteração do padrão de emprego que vinha sendo observado.

Gráfico1. Evolução do Emprego Rural, Brasil



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

Gráfico 2. Evolução do Emprego Rural, Brasil.



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

As informações por categoria de pessoal ocupado evidenciaram que a maior queda ocorreu entre os parceiros e os empregados temporários, que são os que têm vínculos mais instáveis com a terra e com o mercado de trabalho. Mas não pode ser afastada a idéia da redução generalizada do pessoal ocupado (Ver Tabela 6).

Tabela 6. Pessoal ocupado na agricultura por categoria, Brasil, 1985-1995.

Categoria de Pessoal Ocupado	Situação em		Variação %
	31/12/85	e 31/12/95	
Total	23.394.919	17.930.890	(23,36)
Responsáveis e Membros Não Remunerados da Família	17.640.732	13.607.879	(22,86)
Empregados Permanentes	2.191.524	1.839.108	(16,08)
Empregados Temporários	2.767.573	1.834.699	(33,71)
Parceiros (Empregados)	469.013	289.657	(38,24)
Outra Condição	326.039	359.547	10,28

Fonte: IBGE/DEAGRO - Censo Agropecuário 1985 e 1995-1996.

Outra importante observação sobre o pessoal ocupado é que tem aumentado a pressão sobre os pequenos estabelecimentos, onde normalmente há um excedente de mão-de-obra. Em 1995, 85% do pessoal ocupado na agricultura brasileira encontrava-se em unidades menores que 100 hectares, sendo que 43% das pessoas estavam nas menores de 10 hectares. Olhando os dados de Martine (1989) para o Censo de 1985 e comparando com 1995, verifica-se que o pessoal ocupado nos estabelecimentos de até 100 hectares aumentou em 5 pontos percentuais nesses dez anos.

3. A Magnitude do Problema Fundiário

a) As Categorias de Produtores: condição e grupos de área

Existe atualmente na agricultura brasileira quase 5 milhões de estabelecimentos. Destes, 47,9% encontram-se no Nordeste, 20,6% no Sul e o restante nas regiões Norte (9,3%), Sudeste (17,5%) e Centro-Oeste (4,9%) (Ver Tabela 7).

Os estabelecimentos de proprietários representam a maioria em todas as regiões do país, totalizando 3.604 mil em 1995. Destes, 1.496 mil situam-se no Nordeste, sendo que mais de 600 mil localizam-se na Bahia (Ver Mapas do Brasil e do Nordeste).

Os estabelecimentos de arrendatários, parceiros e ocupantes somavam no Brasil em 1995, 1.255 mil, representando 25,8% do total de estabelecimentos do país. Entre estas, a categoria de ocupantes tem maior expressão no Brasil, somando 709 mil estabelecimentos (Tabela 7).

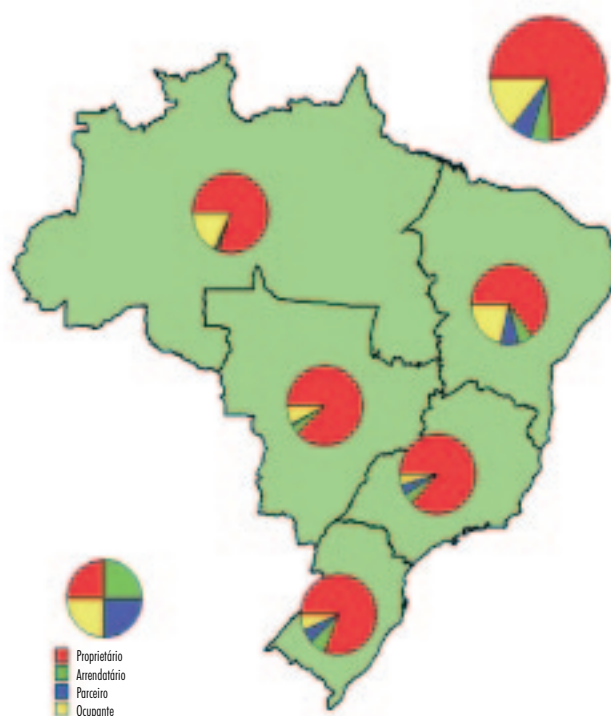
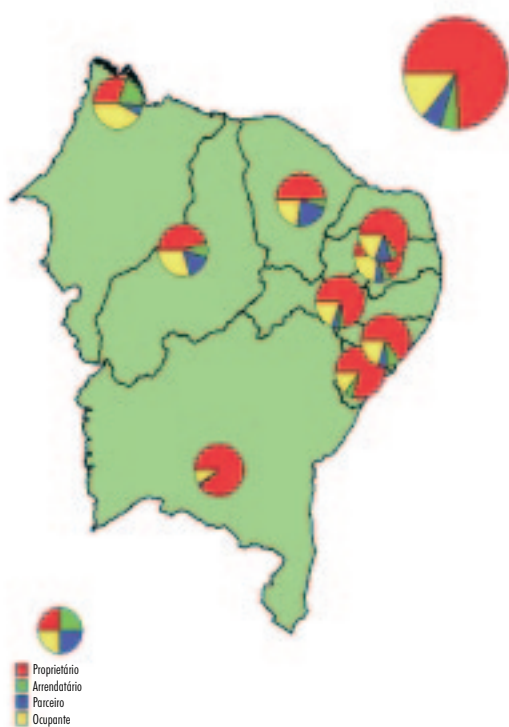
Tabela 7. Número de estabelecimentos segundo a condição do produtor - Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1995.

Brasil/Regiões/UF	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Total
NORTE	356.355	3.065	5.743	81.012	446.175
Amazonas	54.699	639	132	27.819	83.289
Rondônia	65.916	910	4.144	5.986	76.956
Pará	171.406	980	1.188	32.830	206.404
Acre	16.504	89	44	7.151	23.788
Roraima	6.643	16	19	798	7.476
Amapá	2.564	3	1	781	3.349
Tocantins	38.623	428	215	5.647	44.913
NORDESTE	1.496.021	152.929	175.912	501.516	2.326.378
Maranhão	117.136	73.586	23.628	153.807	368.157
Ceará	168.487	19.379	74.427	77.308	339.601
Alagoas	74.106	10.396	6.737	23.825	115.064
Pernambuco	186.117	9.586	11.154	51.773	258.630
Bahia	620.118	4.551	9.734	64.723	699.126
Paraíba	96.969	7.561	8.390	33.619	146.539
Sergipe	79.585	4.366	1.006	14.817	99.774
Rio Grande do Norte	59.471	4.363	9.159	18.383	91.376
Piauí	94.032	19.141	31.677	63.261	208.111
SUDESTE	728.839	37.400	36.192	39.230	841.661
São Paulo	179.058	18.648	10.780	9.530	218.016
Minas Gerais	439.335	15.688	16.018	25.636	496.677
Rio de Janeiro	42.228	2.270	6.608	2.574	53.680
Espírito Santo	68.218	794	2.786	1.490	73.288
CENTRO-OESTE	212.000	9.361	2.476	18.451	242.288
Mato Grosso	68.213	1.641	968	7.940	78.762
Mato Grosso do Sul	41.395	2.874	458	4.696	49.423
Distrito Federal	1.360	901	59	139	2.459
Goiás	101.032	3.945	991	5.676	111.644
SUL	811.006	65.519	57.193	69.462	1.003.180
Paraná	282.175	26.945	28.117	32.638	369.875
Santa Catarina	171.498	12.114	6.131	13.604	203.347
Rio Grande do Sul	357.333	26.460	22.945	23.220	429.958
BRASIL	3.604.221	268.274	277.516	709.671	4.859.682

(*) Estabelecimentos sem declaração 21.679.

Mapa 2. Condição do produtor, Regiões, 1995.

Os estabelecimentos de proprietários representam a maioria de todas as regiões do país, totalizando 3.604 mil em 1995.

**Mapa 3. Condição do produtor, Nordeste, 1995.**

Destes, 1.496 mil situam-se no Nordeste, sendo que mais de 600 mil localizam-se na Bahia.

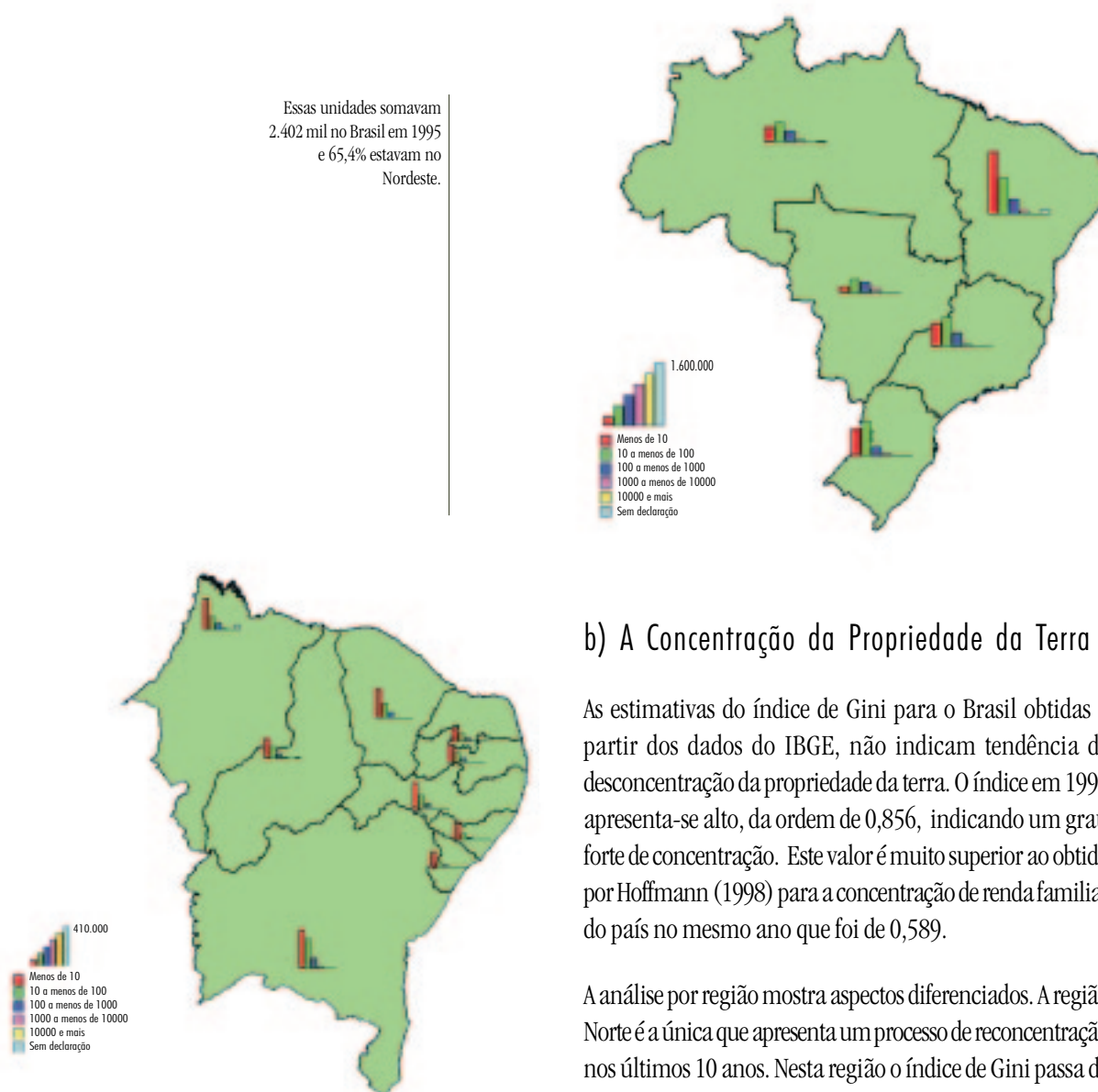
Outra informação que ajuda na identificação da magnitude do problema fundiário decorre da análise dos estabelecimentos por grupos de área. A tabela 8 enfoca essa questão para os estabelecimentos menores de 10 hectares, que são os que normalmente encontram-se abaixo de um tamanho suficiente para a exploração econômica viável. Essas unidades somavam 2.402 mil no Brasil em 1995 e 65,4% estavam no Nordeste (Ver também mapa do Brasil e Nordeste para os grupos de área).

Tabela 8. Número de estabelecimentos < 10 ha, Regiões e Brasil, 1995.

Brasil/Regiões	Nº Estabelecimentos	(%)
Brasil	2.402.373	100,00 %
Norte	134.803	5,60 %
Nordeste	1.570.510	65,40 %
Centro-Oeste	32.427	1,35 %
Sudeste	286.872	11,94 %
Sul	377.761	15,80 %

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996.

Mapa 4. Número de estabelecimentos por grupo de área total, Nordeste, 1995.



b) A Concentração da Propriedade da Terra

As estimativas do índice de Gini para o Brasil obtidas a partir dos dados do IBGE, não indicam tendência de desconcentração da propriedade da terra. O índice em 1995 apresenta-se alto, da ordem de 0,856, indicando um grau forte de concentração. Este valor é muito superior ao obtido por Hoffmann (1998) para a concentração de renda familiar do país no mesmo ano que foi de 0,589.

A análise por região mostra aspectos diferenciados. A região Norte é a única que apresenta um processo de reconcentração nos últimos 10 anos. Nesta região o índice de Gini passa de 0,812 para 0,820 em 1985. Olhando os dados da Tabela 9, nota-se que esse índice foi bem mais elevado no passado, tendo havido um processo de desconcentração, mas que nos últimos anos foi revertido. Os Estados do Acre e de Rondônia são aparentemente os maiores responsáveis por esse processo.

Tabela 9. Evolução do Índice de Gini por Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1950-1995.

Brasil/ Regiões/UF	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
NORTE	0,944	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
Acre	0,907	0,929	0,607	0,623	0,691	0,619	0,717
Amazonas	0,923	0,957	0,734	0,921	0,870	0,819	0,808
Amapá	0,669	0,935	0,870	0,853	0,850	0,864	0,835
Pará	0,888	0,830	0,881	0,867	0,842	0,827	0,814
Rondônia	0,928	0,901	0,678	0,620	0,647	0,655	0,765
Roraima	0,614	0,664	0,617	0,887	0,787	0,751	0,813
Tocantins	-	-	0,692	0,705	0,739	0,714	0,726
NORDESTE	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
Alagoas	0,845	0,835	0,835	0,845	0,846	0,858	0,863
Bahia	0,799	0,785	0,800	0,811	0,825	0,840	0,834
Ceará	0,747	0,751	0,790	0,783	0,779	0,815	0,845
Maranhão	0,932	0,919	0,924	0,926	0,925	0,923	0,903
Paraíba	0,808	0,816	0,822	0,844	0,828	0,842	0,834
Pernambuco	0,834	0,844	0,837	0,828	0,824	0,829	0,821
Piauí	0,800	0,831	0,891	0,898	0,898	0,896	0,873
Rio Grande do Norte	0,808	0,802	0,853	0,861	0,850	0,853	0,852
Sergipe	0,813	0,829	0,853	0,853	0,847	0,858	0,846
CENTRO-OESTE	0,833	0,901	0,876	0,876	0,861	0,857	0,831
Distrito Federal	-	0,774	0,794	0,780	0,753	0,767	0,801
Goiás	-	-	0,751	0,760	0,753	0,766	0,740
Mato Grosso do Sul	0,825	0,909	0,918	0,909	0,871	0,860	0,822
Mato Grosso	0,844	0,878	0,941	0,943	0,921	0,909	0,870
SUDESTE	0,763	0,772	0,760	0,761	0,769	0,772	0,767
Espírito Santo	0,529	0,545	0,602	0,626	0,655	0,671	0,689
Minas Gerais	0,759	0,761	0,749	0,755	0,766	0,770	0,772
Rio de Janeiro	0,790	0,777	0,789	0,789	0,804	0,815	0,790
São Paulo	0,770	0,793	0,777	0,774	0,773	0,770	0,758
SUL	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Paraná	0,730	0,697	0,699	0,725	0,740	0,749	0,741
Rio Grande do Sul	0,757	0,754	0,754	0,753	0,761	0,763	0,762
Santa Catarina	0,669	0,665	0,644	0,656	0,677	0,682	0,671
BRASIL	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995-1996.

As demais regiões apresentaram tendência de redução do índice de Gini, no período 1985-95. Porém, no Nordeste chama atenção as estimativas para o Ceará onde o índice vem apresentando um aumento sistemático desde 1980. Entre 1985 e 1995 passou de 0,815 para 0,845. No caso de Alagoas, há também um aumento da concentração onde o índice passa de 0,858 para 0,863.

A região que sofreu a maior redução da concentração da terra foi o Centro-Oeste cujo índice caiu de 0,857 para 0,831 entre 1985 e 1995, embora esse processo já viesse ocorrendo desde 1975. Nos gráficos 3,4,5,6,7 e 8 os mapas permitem visualizar melhor esse comportamento do índice no Brasil e regiões. Os gráficos 3 a 8 ajudam a visualizar melhor o comportamento do Índice de Gini por regiões.

Gráfico 3 - Evolução Índice Gini - Brasil 1950-1995

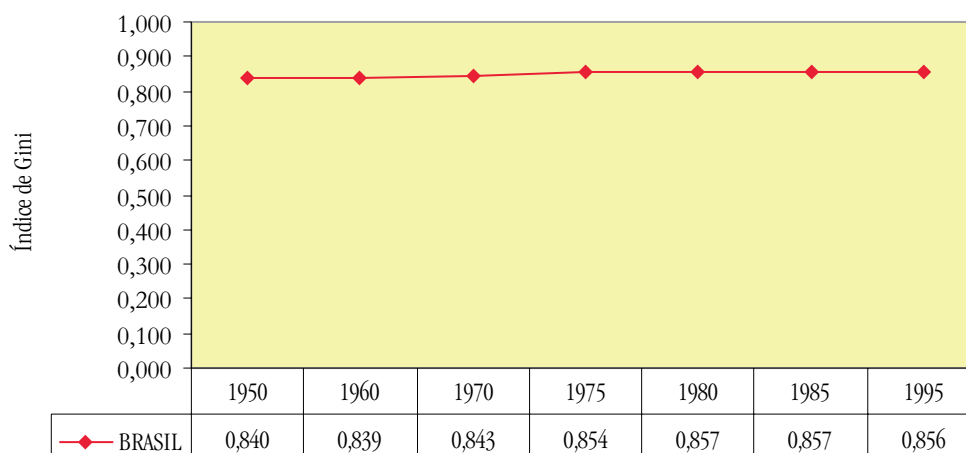


Gráfico 4. Evolução Índice Gini, Região Norte, 1950-1995.

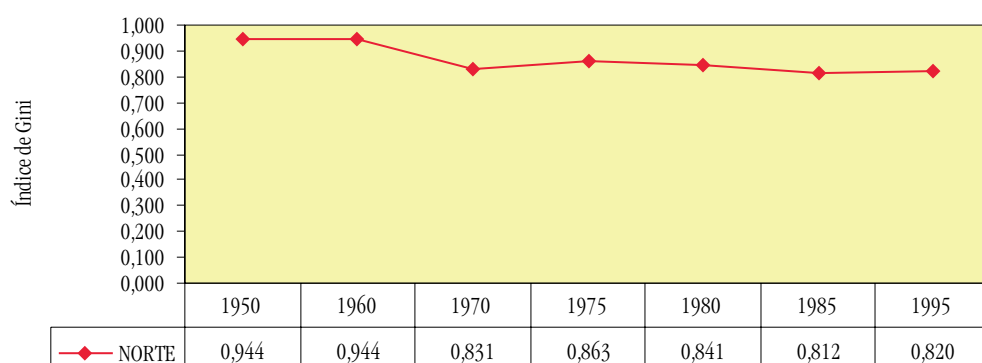


Gráfico 5. Evolução Índice Gini, Região Nordeste, 1950-1995.

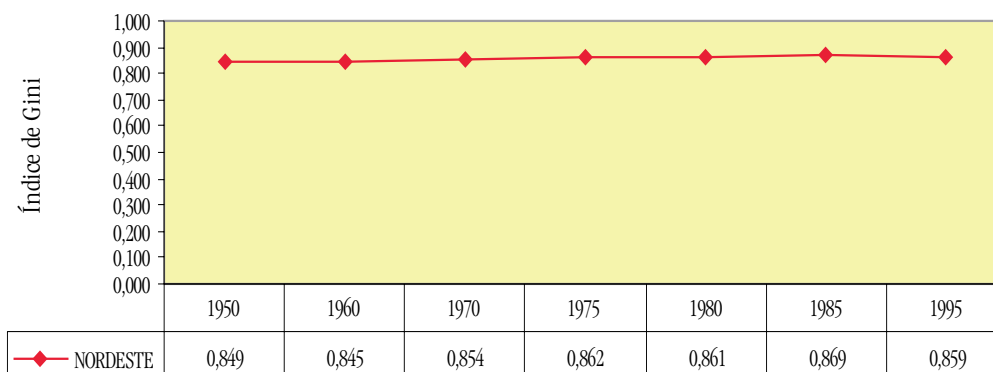


Gráfico 6. Evolução Índice Gini, Região Sudeste, 1950-1995.

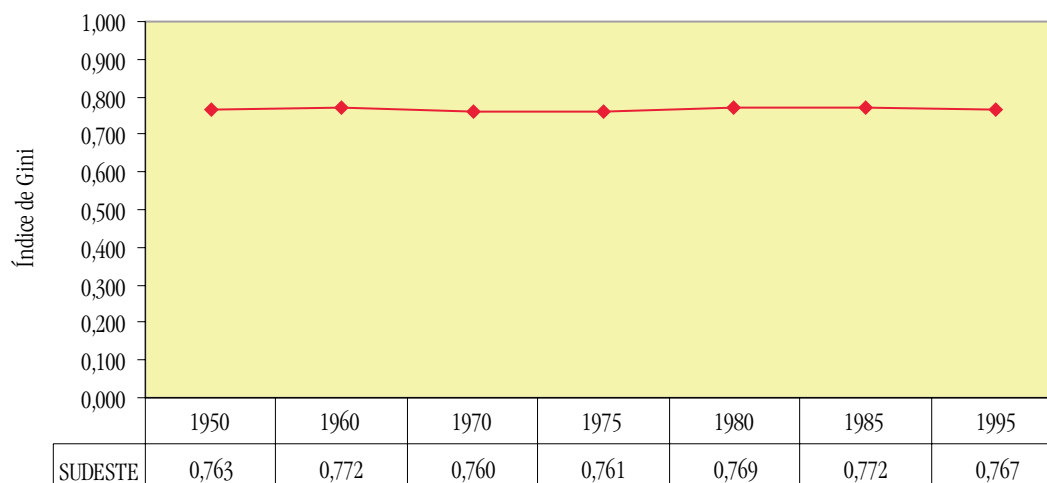


Gráfico 7. Evolução Índice Gini, Região Centro-Oeste, 1950-1995.

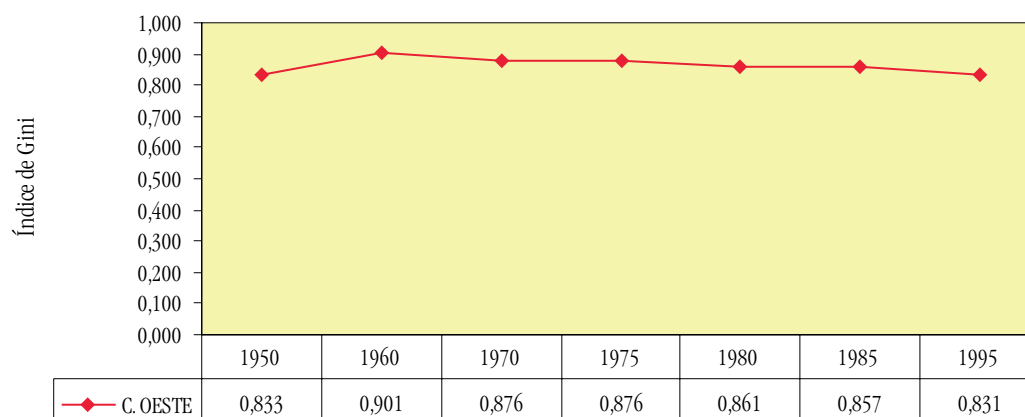
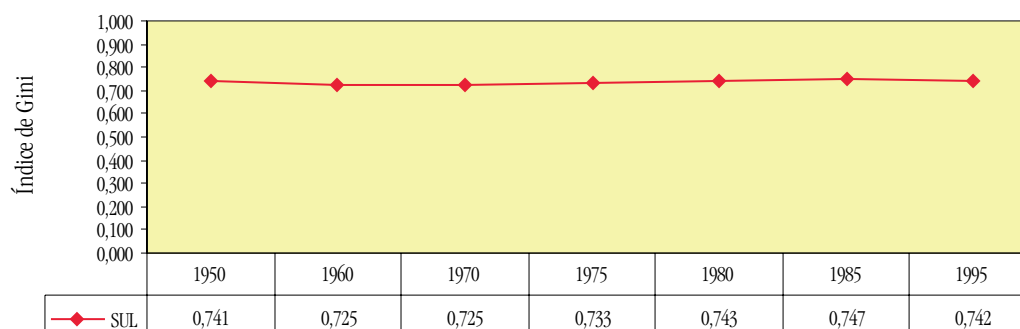
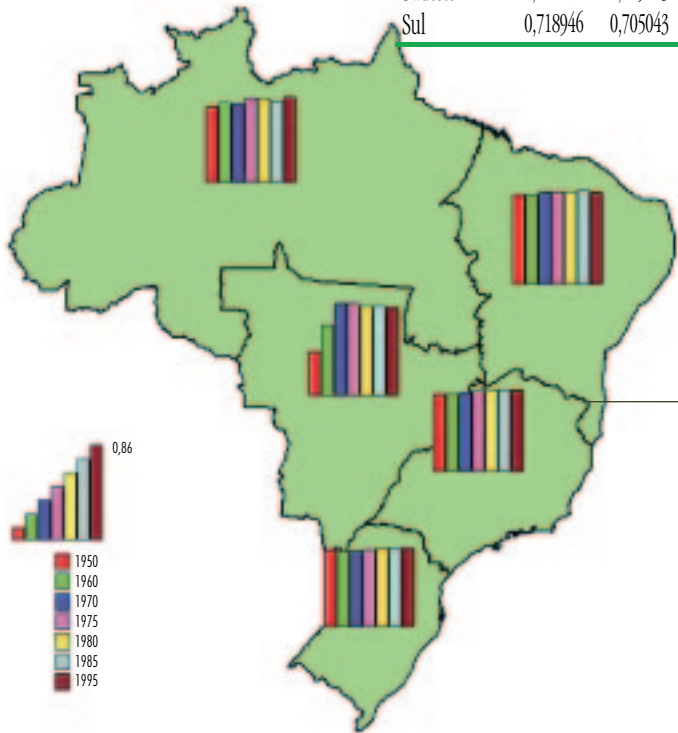


Gráfico 8. Evolução Índice Gini, Região Sul, 1950-1995.



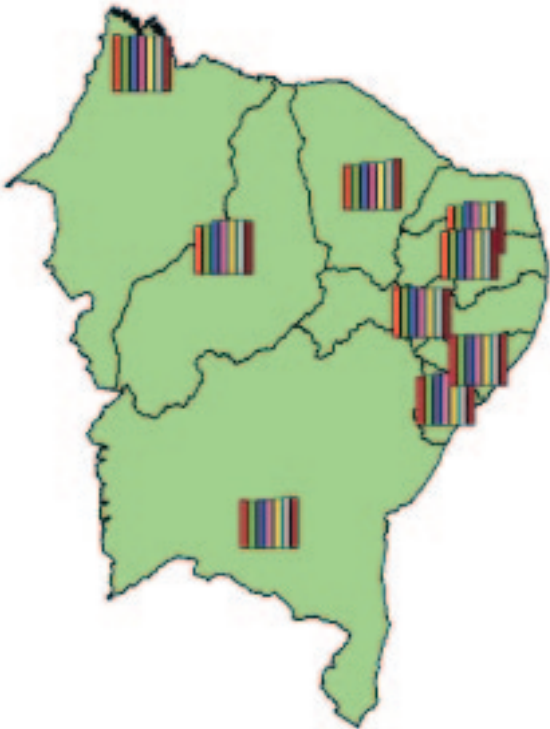
Região	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Centro-Oeste	0,417196	0,640033	0,850777	0,847869	0,824569	0,825522	0,807977
Nordeste	0,820641	0,823585	0,844874	0,849885	0,846732	0,857101	0,852414
Norte	0,704111	0,745061	0,725709	0,782176	0,775086	0,749684	0,782515
Sudeste	0,712152	0,719043	0,729192	0,736021	0,749553	0,756584	0,752409
Sul	0,718946	0,705043	0,699174	0,711535	0,726028	0,731247	0,724375



A análise por região mostra aspectos diferenciados. A região Norte é a única que apresenta um processo de reconcentração nos últimos anos.

Estado	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Piauí	0,800243	0,830812	0,890913	0,897547	0,89775	0,896239	0,87294
Rio Grande do Norte	0,808343	0,802471	0,852595	0,861446	0,849786	0,853063	0,853453
Paraíba	0,807673	0,815661	0,821616	0,844352	0,827526	0,842306	0,834376
Pernambuco	0,833689	0,84352	0,836527	0,828025	0,823651	0,829201	0,820645
Alagoas	0,84481	0,83537	0,83498	0,844996	0,846157	0,858398	0,863254
Sergipe	0,812607	0,829408	0,852824	0,853019	0,847044	0,857681	0,846314

No caso de Alagoas, há também um aumento da concentração onde o índice passa de 0,858 para 0,863.



4. Estimativa do Público Potencial Para a Reforma Agrária e a Demanda de Terra

a) Aspectos Metodológicos

Os dados utilizados na estimativa do público potencial da reforma agrária tiveram como base o Censo Agropecuário 1995-96 do IBGE, o Cadastro do Incra de 1998, e os Índices Básicos de 1997, também do Incra. A referência inicial foi o módulo rural que é definido para cada município e leva em consideração o tipo de exploração predominante, a renda obtida com a exploração principal e com outras que sejam significativas em termos de renda, e também o conceito de propriedade familiar. Aliás, a necessidade do tamanho do módulo estar relacionado ao conceito de propriedade familiar é um preceito básico do Estatuto da Terra. Como a informação do tamanho do módulo, expresso em hectares, é dada por município o primeiro passo foi identificar o tamanho do módulo por unidade da federação, já que trabalhamos com os dados agregados para os Estados.

Isto foi feito observando os valores extremos do módulo, pois há, muitas vezes, uma grande variação do módulo entre os municípios num mesmo estado. A partir desta referência observou-se, também, a área média dos assentamentos realizados pelo Incra nos últimos três anos. Com base nos limites inferior e superior do módulo, e com a estimativa da área média dos assentamentos nas diversas unidades da federação nos últimos três anos, foi possível definir um tamanho do módulo para cada unidade da federação. O passo seguinte, foi verificar utilizando os dados do IBGE o número de estabelecimentos cujas áreas eram inferiores ao limite do módulo tal como definido acima. Estes seriam os estabelecimentos cujos responsáveis e suas famílias constituiriam o público da reforma agrária

Outro aspecto diz respeito às categorias do público a ser beneficiado pela reforma agrária. A literatura mostra convergência com relação a esse aspecto uma vez que todos têm como referência o Estatuto da Terra. Os trabalhos de Gomes da Silva (1971), Graziano da Silva (1993), Incra/FAO (1994) e trabalhos do Banco Mundial não são divergentes quanto à definição do público prioritário.

Mais recentemente, a legislação que regulamenta a criação do Banco da Terra (Decreto nº 2.622, de 9 de junho de 1998) referenda o público indicado nos trabalhos citados acima. Desta forma, o público potencial para reforma agrária é constituído pelas seguintes categorias:

- parceiros, posseiros e arrendatários;
- agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar;
- trabalhadores rurais não proprietários, preferencialmente os assalariados.

b) Quantificação dos Beneficiários

Devido à magnitude do público potencial para a reforma agrária, optou-se por apresentar separadamente cada categoria de beneficiários. Este procedimento permite verificar o peso relativo das diversas categorias no universo do público potencial considerado.

Consideraram-se três situações:

b.1) Arrendatários, Parceiros e Ocupantes

A Tabela 10, apresenta o número de famílias beneficiárias para o caso de arrendatários, parceiros e ocupantes para o Brasil, regiões e Estados. Admitiu-se a correspondência de 1 estabelecimento para cada chefe de família.

Nesse critério, o público da reforma agrária no país é de 1.143.632 famílias sendo que a categoria de ocupantes representa 56,62% dos beneficiários, vindo a seguir os parceiros com 23,41% e os arrendatários, 19,97%. Regionalmente, a maior concentração dessas três categorias encontra-se no Nordeste, representando 70% do total do Brasil (Tabela 10). A categoria de ocupantes é a mais expressiva em todas as regiões.

Tabela 10. Beneficiários de um programa de reforma agrária (arrendatários, parceiros e ocupantes), Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1995 - número de famílias.

Brasil/Regiões/UF	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Total
BRASIL	228.243	267.768	647.621	1.143.632
NORTE	2.726	5.236	69.354	77.316
Acre	62	36	5.220	5.318
Amazonas	618	122	27.250	27.990
Amapá	--	--	563	563
Pará	866	950	28.444	30.260
Rondônia	803	3.968	5.261	10.032
Roraima	10	4	623	637
Tocantins	367	156	1.993	2.516
NORDESTE	150.441	180.116	472.289	802.846
Alagoas	9.970	6.709	23.493	40.172
Bahia	4.329	9.531	63.384	77.244
Ceará	19.029	73.865	75.207	168.101
Maranhão	73.289	29.803	137.454	240.546
Paraíba	7.201	7.851	31.785	46.837
Pernambuco	9.028	10.937	49.124	69.089
Piauí	19.023	31.537	60.546	111.106
Rio Grande do Norte	4.247	8.895	17.386	30.528
Sergipe	4.325	988	13.910	19.223
CENTRO-OESTE	4.801	2.014	14.023	20.838
Distrito Federal	588	53	127	768
Goiás	1.938	758	3.741	6.437
Mato Grosso do Sul	1.319	327	4.247	5.893
Mato Grosso	956	876	5.908	7.740
SUDESTE	23.499	32.148	33.867	89.514
Espírito Santo	590	2.234	1.214	4.038
Minas Gerais	11.471	15.075	22.607	49.153
Rio de Janeiro	1.451	6.384	2.239	10.074
São Paulo	9.987	8.455	7.807	26.249
SUL	46.776	48.254	58.088	153.118
Paraná	20.291	24.407	28.257	72.955
Rio Grande do Sul	16.476	18.582	18.723	53.781
Santa Catarina	10.009	5.265	11.108	26.382

Fonte: Dados brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996.

b.2) Proprietários, Arrendatários, Parceiros e Ocupantes

A Tabela 11 apresenta as informações para os proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes. Notou-se na Tabela 10 que os ocupantes representavam a categoria mais expressiva. A Tabela 11 expressa uma mudança na importância relativa das categorias ao se levar em conta os proprietários. Este grupo passa a ser o mais expressivo no Brasil e em todas as regiões. Os proprietários representam 68,22% do público potencial da reforma agrária e sua inclusão eleva o número de estabelecimentos de 1.143.632 para 3.598.116, o que dá um acréscimo de 214,62% no número de estabelecimentos.

Também neste caso, a região Nordeste é a que apresenta a maior concentração do público para a reforma agrária, atingindo um total de famílias da ordem de 2.004.585, que representa 55,7% do total do Brasil. Nesta classificação os proprietários superam em importância a categoria de ocupantes no Brasil e regiões.

Tabela 11. Beneficiários de um programa de reforma agrária (proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes), Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1995 - número de famílias.

Brasil/Regiões/UF	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Total
BRASIL	2.454.484	228.243	267.768	647.621	3.598.116
NORTE	217.036	2.726	5.236	69.354	294.352
Acre	12.291	62	36	5.220	17.609
Amazonas	49.869	618	122	27.250	77.859
Amapá	933	--	--	563	1.496
Pará	107.889	866	950	28.444	138.149
Rondônia	32.766	803	3.968	5.261	42.798
Roraima	3.378	10	4	623	4.015
Tocantins	9.910	367	156	1.993	12.426
NORDESTE	1.201.739	150.441	180.116	472.289	2.004.585
Alagoas	61.321	9.970	6.709	23.493	101.493
Bahia	533.032	4.329	9.531	63.384	610.276
Ceará	137.017	19.029	73.865	75.207	305.118
Maranhão	77.212	73.289	29.803	137.454	317.758
Paraíba	70.552	7.201	7.851	31.785	117.389
Pernambuco	144.583	9.028	10.937	49.124	213.672
Piauí	63.782	19.023	31.537	60.546	174.888
Rio Grande do Norte	47.881	4.247	8.895	17.386	78.409
Sergipe	66.359	4.325	988	13.910	85.582
CENTRO-OESTE	98.873	4.801	2.014	14.023	119.711
Distrito Federal	960	588	53	127	1.728
Goiás	42.048	1.938	758	3.741	48.485
Mato Grosso do Sul	16.728	1.319	327	4.247	22.621
Mato Grosso	39.137	956	876	5.908	46.877
SUDESTE	448.138	23.499	32.148	33.867	537.652
Espírito Santo	34.910	590	2.234	1.214	38.948
Minas Gerais	306.567	11.471	15.075	22.607	355.720
Rio de Janeiro	25.888	1.451	6.384	2.239	35.962
São Paulo	80.773	9.987	8.455	7.807	107.022
SUL	488.698	46.776	48.254	58.088	641.816
Paraná	167.464	20.291	24.407	28.257	240.419
Rio Grande do Sul	215.103	16.476	18.582	18.723	268.884
Santa Catarina	106.131	10.009	5.265	11.108	132.513

Fonte: Dados brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996.

b.3) Assalariados Permanentes e Temporários

O Censo Agropecuário de 1995-96 mostra um total de assalariados permanentes e temporários de 3.670.777, sendo que os homens representam 85,68% (Tabela 12). Os empregados permanentes correspondem a 50% do pessoal assalariado. A maior parte desse público concentra-se no Nordeste com 37,47% e no Sudeste, com 31.74%. É importante ressaltar que a quantificação dos assalariados está representada no Censo em número de pessoas e a transformação em número de famílias foi feita dividindo o total de pessoal ocupado pelo número médio de pessoas por família, que segundo o Incra nas regiões de assentamentos é, em média, de 4 pessoas.

A última coluna na Tabela 12 expressa esse público em termos de número de famílias, que como se vê é de 917.694. Incluindo esta estimativa às demais, o total dos potenciais beneficiários (proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados) faz um total de 4.515.810 famílias no Brasil.

A estimativa obtida reflete a gravidade do problema fundiário no país. Confrontando os resultados obtidos no sentido de melhor qualificá-los, são apresentados no Box 1 resultados de trabalhos anteriores sistematizados por Gomes da Silva (1995). Verifica-se que as estimativas variam num intervalo entre 2.245 mil famílias e 7.100 mil, evidenciando uma acentuada dispersão, mas, de qualquer forma, mostrando a relevância desse problema.

Tabela 12. Beneficiários de um programa de reforma agrária (assalariados, permanentes e temporários), Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1995 - número de famílias.

Brasil/Regiões/UF	Empregados	Permanentes	Empregados	Temporários	Total de Empregados	Número de Famílias
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres		
BRASIL	1.510.917	325.161	1.634.209	200.490	3.670.777	917.694
NORTE	71.757	23.411	110.760	10.066	215.994	53.999
Acre	2.842	748	3.424	186	7.200	1.800
Amazonas	5.093	1.084	14.134	1.044	21.355	5.339
Amapá	1.835	282	1.161	39	3.317	829
Pará	29.586	7.395	56.933	7.271	101.185	25.296
Rondônia	10.666	4.446	15.373	781	31.266	7.817
Roraima	2.383	650	1.385	78	4.496	1.124
Tocantins	19.352	8.806	18.350	667	47.175	11.794
NORDESTE	372.448	73.990	829.718	102.723	1.378.879	344.720
Alagoas	34.989	8.080	49.903	10.129	103.101	25.775
Bahia	132.298	28.637	173.446	37.316	371.697	92.924
Ceará	39.148	6.374	147.861	11.506	204.889	51.222
Maranhão	21.898	5.940	206.155	19.477	253.470	63.368
Paraíba	24.637	3.465	23.225	1.335	52.662	13.166
Pernambuco	73.510	13.027	115.242	12.843	214.622	53.656
Piauí	10.689	2.805	29.940	3.122	46.556	11.639
Rio Grande do Norte	22.541	3.627	49.452	3.127	78.747	19.687
Sergipe	12.738	2.035	34.494	3.868	53.135	13.284
CENTRO-OESTE	197.450	52.826	130.623	8.089	388.988	97.247
Distrito Federal	4.997	775	2.102	95	7.969	1.992
Goiás	84.577	26.793	72.685	4.944	188.999	47.250
Mato Grosso do Sul	60.298	11.368	19.679	819	92.164	23.041
Mato Grosso	47.578	13.890	36.157	2.231	99.856	24.964
SUDESTE	629.542	123.287	361.080	51.348	1.165.257	291.314
Espírito Santo	34.509	8.938	19.583	3.094	66.124	16.531
Minas Gerais	273.768	50.884	271.159	33.796	629.607	157.402
Rio de Janeiro	36.632	4.235	12.125	847	53.839	13.460
São Paulo	284.633	59.230	58.213	13.611	415.687	103.922
SUL	239.720	51.647	202.028	28.264	521.659	130.415
Paraná	118.791	24.333	101.736	16.963	261.823	65.456
Rio Grande do Sul	87.526	18.212	59.973	4.632	170.343	42.586
Santa Catarina	33.403	9.102	40.319	6.669	89.493	22.373

Fonte: Dados brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996.

Box 1. Público potencial para a reforma agrária, vários estudos.

Ano	Fonte	Metodologia	Beneficiários Potenciais (mil famílias)
1971	Gomes da Silva, J.	(nº total de famílias rurais) - (nº de famílias proprietárias não minifundistas + nº famílias assalariadas depois da RA). Dados do IBRA (1967) e IBGE (1969)	2.430
1985	Proposta PNRA	Soma de minifundistas, parceiros, arrendatários, assalariados, permanentes, temporários e outros assalariados 10,6 milhões; menos 3,5 milhões de TRs para a agricultura empresarial. Dados do Incra de 1984.	7.100
1985	PNR	Estimativa das famílias rurais com pessoas economicamente ativa de 10 anos ou mais de empregados, volantes, parceiros, conta própria, não-remunerados e sem declaração. Dados do Censo Demográfico de 1980.	6.000 - 7.000
1991	Governo Paralelo	60% da média entre o somatório de minifundistas, parceiros, arrendatários e volantes (4.938.000 famílias); e o total de famílias sem-terra ou com terra insuficiente (deduzidos aqueles com exploração intensiva e/ou horti-fruti-granjeiro) + TR sem emprego permanente (5.191.000 famílias).	3.039
1993	INCRA, Plano de Emergência	Não fornece detalhes	4.000
1993	MST	Não fornece detalhes	4.800
1994	Kageyama e Bergamasco	Peq. Agric. Familiar (3.263.150 pessoas), Não-Remunerados (1.252.792), Conta Própria (2.010.360), Empregados e Volantes (2.371.992), Empregado Permanente sem carteira (1.435.190) e Volante sem carteira (936.802), 5.635.152 pessoas por famílias = 2.254.061 famílias. Dados da PNAD (1989) e Censo Agropecuário (1985).	2.254
1994	Graziano da Silva, J.	Dados da PNAD, 1990. Famílias “indigentes” mesmo critério de Herbert de Souza/cujo chefe tem ocupação agrícola, morando no campo ou na cidade.	3.023
1994	Programa do PT	Dados do Governo Paralelo	3.039
1998	Gasques & Conceição	Pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados. Dados do Censo Agropecuário 1995-96.	4.514

Fonte: Gomes da Silva (1995), p. 18-19.

c) Estimativa da Demanda de Terra para Reforma Agrária

Uma vez que se tem o número de famílias potenciais de um programa de reforma agrária e o tamanho do módulo em hectares por família, estimou-se a área necessária.

A Tabela 13 apresenta o cálculo dessa área, considerando as categorias de proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados. A necessidade de área para colocar essas categorias de produtores atendendo ao critério do módulo, em termos de Brasil, é de 160,1 milhões de hectares. Em termos percentuais a categoria de proprietários representa 42,76% da demanda de terras; os assalariados representam 25,48%; os ocupantes, 17,98%; os parceiros, 7,44% e, finalmente, os arrendatários, 6,34%.

A necessidade de terras atinge maiores proporções para a categoria de proprietários. Para atender a esta demanda dos proprietários a necessidade total de terras é de 68.489.966 hectares como se apresenta na Tabela 13. Desse total, a necessidade maior, da ordem de 38,5 milhões de hectares, é para o Nordeste onde o problema agrário é mais grave. Nessa região a maior necessidade de terras é no Estado da Bahia que exigiria 20,9 milhões de hectares.

Tabela 13. Demanda de terra para a reforma agrária (proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados), Unidades da Federação, Regiões e Brasil, 1995.

Brasil/ Regiões/UF	Tamanho do Módulo	Proprietário Área (a)	Arrendatários Área (a)	Parceiros Área (a)	Ocupantes Área (a)	Assalariados Área (a)	Total Área (a)
BRASIL	44,45	68.489.966	10.145.401	11.902.288	28.786.753	40.791.509	160.115.917
NORTE	71,43	8.679.739	194.718	374.007	4.953.956	3.857.113	18.059.534
Acre	100	707.381	6.200	3.600	522.000	180.000	1.419.181
Amazonas	100	3.093.866	61.800	12.200	2.725.000	533.875	6.426.741
Amapá	50	35.315	0	0	28.150	41.463	104.928
Pará	50	3.524.927	43.300	47.500	1.422.200	1.264.813	6.302.740
Rondônia	50	946.971	40.150	198.400	263.050	390.825	1.839.396
Roraima	100	162.526	1.000	400	62.300	112.400	338.626
Tocantins	50	208.753	18.350	7.800	99.650	589.688	924.241
NORDESTE	36,67	38.502.719	5.516.671	6.604.854	17.318.838	12.640.873	80.583.955
Alagoas	20	951.575	199.400	134.180	469.860	515.505	2.270.520
Bahia	20	20.989.171	86.580	190.620	1.267.680	1.858.485	24.392.536
Ceará	50	5.421.619	951.450	3.693.250	3.760.350	2.561.113	16.387.782
Maranhão	50	2.750.327	3.664.450	1.490.150	6.872.700	3.168.375	17.946.002
Paraíba	20	1.030.341	144.020	157.020	635.700	263.310	2.230.391
Pernambuco	20	2.183.483	180.560	218.740	982.480	1.073.110	4.638.373
Piauí	50	2.212.411	951.150	1.576.850	3.027.300	581.950	8.349.661
Rio Grande do Norte	50	1.897.909	212.350	444.750	869.300	984.338	4.408.647
Sergipe	20	1.065.883	86.500	19.760	278.200	265.675	1.716.018
CENTRO-OESTE	66,67	4.144.241	320.083	134.273	934.913	6.483.457	12.016.967
Distrito Federal	5	650	2.940	265	635	9.961	14.451
Goiás	50	1.111.619	96.900	37.900	187.050	2.362.488	3.795.957
Mato Grosso do Sul	50	512.556	65.950	16.350	212.350	1.152.050	1.959.256
Mato Grosso	100	2.519.416	95.600	87.600	590.800	2.496.400	5.789.816
SUDESTE	27,5	11.967.917	646.223	884.070	931.343	8.011.142	22.440.694
Espírito Santo	20	376.666	11.800	44.680	24.280	330.620	788.046
Minas Gerais	50	10.401.205	573.550	753.750	1.130.350	7.870.088	20.728.943
Rio de Janeiro	20	3.427.715	29.020	127.680	44.780	269.195	3.898.390
São Paulo	20	847.331	199.740	169.100	156.140	2.078.435	3.450.746
SUL	20	5.195.350	935.520	965.080	1.161.760	2.608.295	10.866.005
Paraná	20	1.807.873	405.820	488.140	565.140	1.309.115	4.576.088
Rio Grande do Sul	20	2.291.833	329.520	371.640	374.460	851.715	4.219.168
Santa Catarina	20	1.095.644	200.180	105.300	222.160	447.465	2.070.749

Fonte: Dados brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996.

(a) Área necessária = tamanho do módulo da coluna 2 multiplicado pelo número de estabelecimentos.

Para se ter uma idéia da magnitude desses números tomou-se como referência os dados do Incra sobre o número de famílias assentadas e em processo de assentamento até setembro de 1998, bem como a área correspondente. O número de famílias assentadas pelo Incra é de 358.922 o que corresponde a 17.420.039,37 ha.

Olhando as estimativas de área e do número de famílias obtidas anteriormente, que constituiria o público da reforma agrária, verifica-se que há ainda um longo caminho a percorrer. A área necessária de 160,1 milhões de hectares é de quase dez vezes a que efetivamente foi destinada

até hoje para a reforma agrária. No caso do número de famílias, 4.515 mil, o esforço a ser feito é na mesma proporção, ou seja, o público para a reforma agrária expresso em número de famílias é mais de 12 vezes o número de famílias que já foram assentadas até hoje.

Que efeitos podem ter tais transformações? O primeiro, e mais importante, é sobre a distribuição de renda e decorre da mudança significativa na distribuição da propriedade da terra. Há um efeito renda, que advém do aumento do salário rural derivado do controle da oferta de mão-de-obra. Outro resultado é sobre a produção que, sem dúvida,

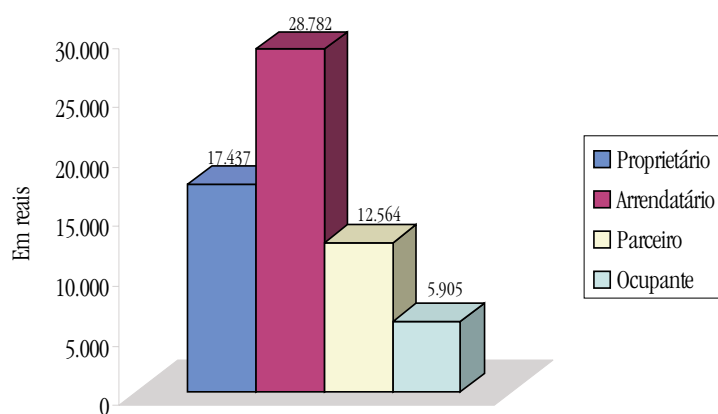
vários estudos têm mostrado ser afetada positivamente. Num recente artigo, Stiglitz (1998) observa que a reforma agrária é um exemplo de política que pode aumentar tanto a igualdade como o produto. Finalmente, são esperados efeitos sobre o mercado de trabalho e as migrações rurais-urbanas que tendem a decrescer.

d) A Renda Média na Agricultura

Um ponto que ajudará também a definir a demanda de terras para a reforma agrária, além do critério da condição do produtor e do tamanho da área, é o nível de renda por estabelecimento. Este indicador foi calculado adicionando-se o valor da produção para auto-consumo¹ dos estabelecimentos, ao valor das receitas totais obtidas no ano de 1995. O valor assim obtido, foi dividido pelo número de estabelecimentos-informantes, resultando numa estimativa de renda média por estabelecimento segundo as categorias de produtores. O Box 2 ilustra graficamente os resultados desse indicador para o Brasil em 1995, para proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes e apresenta, também, a renda média para as regiões e Brasil.

Os ocupantes apresentam o menor nível de renda na agricultura do país, cuja média anual foi de R\$5.905 em 1995. Outra categoria que vem logo em seguida é a dos parceiros (R\$12.564), depois a de proprietários (R\$17.437) e, finalmente, os arrendatários com R\$28.782 de renda anual. Apesar desses dados serem brutos, pois não excluem os custos da atividade agropecuária, representam bem os diferenciais de renda, e indicam a prioridade entre as diversas categorias de produtores. Esse indicador a nosso ver ajuda a qualificar a discussão anterior com relação a demanda de terra para a reforma agrária. Sem dúvida, pelo critério da renda, os ocupantes e os parceiros constituem os produtores mais vulneráveis e que devem estar entre o público prioritário da reforma agrária. O Box 3 apresenta o ordenamento do público da reforma agrária segundo o nível de renda. No Nordeste, os parceiros seriam o público prioritário.

Box 2. Renda Média Anual, segundo categorias de produtores rurais, Brasil, 1995 - em reais.



	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
Brasil	17.437	28.782	12.564	5.905
Norte	7.073	12.910	8.897	3.751
Nordeste	4.955	3.894	1.139	1.324
Centro-Oeste	38.273	80.538	28.592	10.638
Sudeste	20.104	28.977	13.768	7.266
Sul	16.780	17.593	10.423	6.545

Fonte: Dados brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996.

¹ Valor da produção das lavouras e da pecuária menos as receitas das vendas das lavouras e da pecuária.

Box 3. Ordenamento do público da reforma agrária, segundo o nível de renda, 1995.

Unidade da Federação	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
Acre	3º	4º	2º	1º
Amazonas	4º	1º	3º	2º
Amapá		2º		1º
Pará	3º	4º	2º	1º
Rondônia	4º	3º	2º	1º
Roraima	2º	4º	3º	1º
Tocantins	3º	4º	2º	1º
Alagoas	4º	3º	1º	2º
Bahia	3º	4º	2º	1º
Ceará	4º	3º	1º	2º
Maranhão	4º	2º	1º	3º
Paraíba	4º	3º	1º	2º
Pernambuco	3º	4º	1º	2º
Piauí	4º	2º	1º	3º
Rio Grande do Norte	4º	3º	1º	2º
Sergipe	4º	1º	2º	3º
Distrito Federal	3º	4º	2º	1º
Goiás	3º	4º	2º	1º
Mato Grosso do Sul	3º	4º	2º	1º
Mato Grosso	3º	4º	2º	1º
Espírito Santo	4º	3º	1º	2º
Minas Gerais	3º	4º	2º	1º
Rio de Janeiro	3º	4º	2º	1º
São Paulo	3º	4º	2º	1º
Paraná	3º	4º	2º	1º
Rio Grande do Sul	3º	4º	2º	1º
Santa Catarina	4º	3º	2º	1º

Fonte dos dados brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995.

e) O Custo da Terra

Qual seria o custo da terra para atender a totalidade de famílias de proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados, que, como vimos, representam 4.515.102 famílias e uma área aproximada de 160 milhões de ha? O cálculo foi feito tomando por referência o preço médio pago pelo Incra pelas desapropriações realizadas nos últimos três anos. Para o Brasil e regiões o resultado do custo da terra, de acordo com as categorias de produtores, é apresentado no Box 4.

Nota-se que do custo total, estimado em R\$ 95.976.780 mil, 46% é o custo de desapropriações de terras no Nordeste. O elevado custo se deve não só à magnitude da área necessária para assentar o público identificado, mas também ao elevado preço da terra que vem sendo pago pelo Incra nas desapropriações (Box 5).

Box 4. Custo da terra para a reforma agrária no Brasil, 1995 (a), em mil reais.

	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	41.014.010	6.906.168	8.102.114	19.595.693	20.358.795	95.976.780
Norte	3.007.634	67.472	129.597	1.716.595	1.336.536	6.257.834
Nordeste	20.769.179	2.975.809	3.562.797	9.342.147	6.818.754	43.468.686
Cento-Oeste	2.040.072	157.566	66.098	460.227	3.191.590	5.915.553
Sudeste	8.260.346	446.027	610.191	642.819	5.529.350	15.488.733
Sul	6.936.779	1.249.097	1.288.565	1.551.170	3.482.569	14.508.180

Fonte dos dados brutos: IBGE e Incra.

(a) Calculado pela multiplicação da área necessária da tabela 13 pelos preços/ha de terras desapropriadas do Box 5.

Box 5. Preço Médio das terras desapropriadas pelo INCRA por hectare, 1996 a 1998, em reais.

NORTE	346,51
Amazonas	357,63
Rondônia	709,63
Pará	283,53
Acre	132,24
Tocantins	249,89
NORDESTE	539,42
Maranhão	244,60
Ceará	385,65
Alagoas	630,16
Pernambuco	846,19
Bahia	333,97
Paraíba	687,86
Sergipe	728,70
Rio Grande do Norte	463,97
Piauí	533,69
CENTRO-OESTE	492,27
Mato Grosso	263,07
Mato Grosso do Sul	745,99
Goiás	467,74
SUDESTE	690,21
São Paulo	861,10
Minas Gerais	604,59
Rio de Janeiro	297,72
Espírito Santo	997,42
SUL	1.335,19
Paraná	1.261,48
Santa Catarina	1.421,30
Rio Grande do Sul	1.322,79
BRASIL	680,72

Fonte: Incra - Departamento de Finanças.

Pode-se inferir por esses custos, que ao ritmo atual da reforma agrária no Brasil, seriam necessários, pelo menos, 40 anos para atender a totalidade das famílias. Deve ser ressaltado, entretanto, que as estimativas de custos obtidas, feitas a partir dos preços das desapropriações realizadas pelo Incra (Box 5) estão superestimadas. As experiências do

projeto Cédula da Terra vêm mostrando que pelo menos em alguns Estados do Nordeste, o preço da terra é bem inferior ao preço pago pelo Incra. No Estado do Ceará, o preço médio da terra pago nesse projeto é aproximadamente 34% do preço pago pelo Incra (SDR/Idace, 1998). Isso significa que há uma grande margem para redução dos custos da reforma agrária.

5. Considerações Finais

Finalizando, são discutidos alguns pontos que interferem no problema agrário e colocam as estimativas obtidas num contexto mais amplo. Um ponto já muito conhecido, levantado por Shultz, é a necessidade decrescente de terras para a produção agrícola que decorre do aumento da produtividade da terra. Isto tem implicação nos números estimados para a demanda de terra, que podem ser reduzidos em função do progresso tecnológico. Como foi visto, o tamanho do módulo apresenta uma grande diferenciação entre as regiões e até mesmo numa mesma região. Como regra geral, é menor nas regiões mais tecnificadas, de melhor localização e de solos melhores. Neste sentido, não está descartada a possibilidade de uma diminuição do tamanho das unidades economicamente viáveis. As evidências empíricas sobre a produtividade da terra sustentam essa argumentação (Gasques e Conceição, 1997). Mas, há outros usos, também observados por Shultz, que aumentam a importância econômica da terra e que decorrem naturalmente do processo de desenvolvimento econômico e da valorização dos espaços rurais e o crescimento do setor de serviços.

O processo migratório certamente tem impactos na quantificação do público potencial para a reforma agrária. Estimativas recentes obtidas por Abramovay, Camarano e Pinto (1997) mostram que mais de 4 milhões de pessoas

deixaram o campo no período 1990 a 1995. Esse fenômeno não ocorreu com a mesma intensidade em todas as regiões. O Nordeste, foi responsável por 59,1% do saldo migratório líquido o que corresponde a 2,4 milhões de pessoas que deixaram a zona rural. Os autores ressaltam que os migrantes são predominantemente jovens, na faixa etária de 15-19 anos e predominantemente mulheres.

Essa tendência da saída dos mais jovens se expressa na sua propensão a migrar que tem se mostrado bem superior a da família como pode ser visto na Tabela 14.

Tabela 14. Propensão a migrar na agricultura brasileira.

Migrar/ Não Migrar	Amostra Brasil	Amostra Sul	Amostra Sudeste	Amostra Centro-Oeste	Amostra Pernambuco	Amostra Ceará
Propensão da família a migrar	0,244	0,202	0,373	0,23	0,150	0,086
Propensão dos filhos a migrar	0,563	0,334	0,733	0,53	0,570	0,653
Propensão a não migrar do responsável	0,789	0,776	0,690	0,52	0,889	0,913
Propensão a não migrar dos filhos	0,245	0,249	0,210	0,06	0,482	0,425

Fonte: Senar/FGV (1998).

Nessa Tabela, nota-se que na amostra-Brasil há um comportamento bem diferenciado dos jovens em relação ao das famílias. Nesse caso, a propensão a migrar dos filhos é de 0,563, enquanto a da família é de 0,244.

Esses resultados juntamente com as transformações que vêm ocorrendo na agricultura, que têm sido denominadas como o novo rural (Graziano, 1998) têm efeitos na mensuração das estimativas antes obtidas, e por isso mesmo não podem deixar de ser consideradas na definição de um Programa de Reforma Agrária.

Outros fatores que interferem nos resultados são aqueles que têm impactos nos preços da terra. Entre estes, incluem-se a eliminação da política de subsídio ao crédito rural como era praticada, a estabilização macroeconômica e as mudanças na legislação do Imposto Territorial Rural. Esses fatores atuam favoravelmente no sentido de reduzir a pressão sobre o preço da terra, possibilitando deste modo, uma diminuição dos custos da reforma agrária. Aliado a esses pontos, há que se destacar, também, mudanças significativas em direção ao aperfeiçoamento da legislação que têm proporcionado maior agilidade ao processo de reforma agrária e o esforço de fortalecimento institucional por que vem passando o Incra.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R; CAMARANO, A.A. e PINTO, M.S. (1997). Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil; Tendências Recentes. *Como vai? População Brasileira*. Ano II, Nº 2, Brasília, DF. setembro.
- BRANDÃO, A.S.P. (1992). Mercado da Terra e Estrutura Fundiária. In: *Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões*, BRANDÃO, A.S.P. (editor), vol. 18, IPEA, PNPE, 2ª edição.
- DELGADO, G.C. (1997) Providência Rural; Relatório de Avaliação Sócio-Econômico. IPEA. *Texto de Discussão nº 477*, maio, p. 66.
- GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J.C.P.R. (1997). Crescimento e Produtividade da Agricultura Brasileira. IPEA. *Texto de Discussão 502*, p. 21.
- GOMES DA SILVA, J. (1971) A Reforma Agrária no Brasil - Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento? Zahar, Rio de Janeiro.
- GOMES da SILVA, J. (1995) Estatuto da Terra (ET), Trinta Anos. In: *Revista ABRA*, Janeiro/abril, p.7-38.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1998). Políticas Não Agrícolas para o Novo Rural Brasileiro. In: *Anais da XXXVI Reunião da SOBER*, p. 117-142.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1993). Por um Novo Programa Agrário. In: *ABRA*, vol (23), maio/agosto.

- HOFFMANN, R. (1998). Desigualdade e Pobreza no Brasil no período 1979-96 e a Influência da Inflação e do Salário Mínimo, (mimeo).
- IBGE (1980). Censo Agropecuário.
- IBGE (1985). Censo Agropecuário.
- IBGE (1995/1996). Censo Agropecuário.
- IBGE/DPE/DEAGRO. Estatísticas Agropecuárias (mimeo).
- INCRA, Diretoria de Cadastro Rural. (1998). Estatísticas Cadastrais.
- INCRA, Diretoria de Cadastro Rural. (1997). Índices Básicos.
- INCRA/FAO(1994). Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena Produção Familiar, Brasília, agosto.
- MARTINE, G. (1985). A Evolução Recente da Estrutura de Produção Agropecuária: Algumas Notas Preliminares. In: *Análise dos Dados do Censo Agropecuário de 1985*. IPEA.
- Dados Conjunturais da Agropecuária. Edição Especial. (1989) Brasília, julho.
- RESENDE, G.C. de. (1982). Crédito Rural Subsidiado e Preço da Terra no Brasil. In: *Estudos Econômicos* 12(2): 117-137. agosto.
- REYDON, B.P. - Intervenção nos Mercados de Terras: Uma Proposta para a Redução do
- Uso Especulativo da Terra. O Agronegócio Brasileiro: Desafios e Perspectivas. In: *Anais da XXXVI Reunião da SOBER*, 1998. p. 85-104.
- SAYAD, J. (1982). Especulação em Terras Rurais, Efeitos sobre a Produção Agrícola e o novo ITR. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 12(1), p. 87 a 108, abril.
- SCHULTZ, T.W. (1956). La Organización Económica de La Agricultura. Fondo de Cultura Económica.
- SDR/IDACE. (1998). Reforma Agrária Solidária: Cédula da Terra. In: *Documentos para Acompanhamento*. Fortaleza, outubro.
- SENAR/FGV (1998). O Perfil da Agricultura Brasileira, Suas Principais Tendências e Implicações para o Treinamento dos Pequenos Proprietários e Trabalhadores Rurais. In: *Relatório de Pesquisa*. Contrato SENAR/FGV N° 009/97, julho.
- STIGLITZ, J. (1998) Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms, World Bank, July 14.

A Sustentabilidade Financeira da Reforma Agrária no Brasil

Técnicos do Instituto de
Pesquisa Econômica
Aplicada - IPEA

José Garcia Gasques

Carlos Monteiro Villa Verde

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo analisar a sustentabilidade financeira do atual modelo de financiamento da reforma agrária no Brasil. Isso será tratado examinando-se em detalhe as despesas que compõem os diversos itens envolvidos nesse processo, bem como analisando as receitas que hoje financiam a reforma agrária. A sustentabilidade é verificada mostrando-se as possibilidades e limitações das fontes atuais de financiamento.

O trabalho, em geral, se concentra quanto à apresentação das informações nos últimos três anos. Em algumas delas são apresentadas em termos prospectivos para os próximos anos e, em outras, volta-se no tempo alguns anos para elucidar períodos anteriores de interesse ao trabalho. As fontes principais de informações foram a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Banco Central. Tanto na STN como no Incra valem-nos dos contatos mantidos com técnicos dessas instituições, que muito nos ajudaram na coleta e interpretação das informações. Foi feito, também, um levantamento detalhado da legislação pertinente ao assunto, que é de fundamental importância para conhecer como se desenvolve o processo de reforma agrária no país.

O trabalho foi dividido em três partes. Na primeira apresentam-se os custos associados ao chamado Programa de Organização Agrária. São detalhados nessa parte todas as despesas que estão envolvidas no processo de reforma agrária. A segunda parte analisa as receitas e suas diversas fontes. A última parte discute a questão da sustentabilidade financeira.



2. Os Dispêndios com Organização Agrária

2.1 Gastos com Organização Agrária no Âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Os dispêndios da União com política fundiária estão contidos no Balanço Geral e no Orçamento da União, e são classificados num programa denominado Organização Agrária. O conceito de dispêndio é o de despesa liquidada, que é o gasto incorrido num determinado exercício. Fazem parte de Organização Agrária vários subprogramas, mas entre estes reforma agrária é o mais importante em volume de recursos mobilizados.

A importância relativa do Programa de Organização Agrária frente a outros programas da União é mostrada na Tabela 1. Nota-se que o volume de recursos aplicados nesse programa em 1998, considerando a reserva de contingência, é de R\$ 1.701 milhões. Um ponto que chama atenção é o aumento persistente e acentuado de suas aplicações nos últimos anos.

Tabela 1. Execução orçamentária das despesas federais por programas selecionados (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social), 1995-1998.

Denominação	R\$ milhões de dezembro/97			R\$ milhões		
	1995	1996	1997	1998 (O)	1998 (E)	1998(E'')
Administração (007)	10.982	8.964	23.953	29.424	26.640	23.539
Organização Agrária (013)	1.394	1.415	1.436	1.809	1.701	1.447
Abastecimento (016)	5.275	3.354	4.292	3.913	3.380	3.130
Despesas (026+027+028) ¹	6.534	6.156	1.940	2.789	1.704	1.704
Segurança Pública (030)	1.002	1.226	719	1.041	864	833
Ensino Fundamental (042)	2.954	3.005	3.179	4.370	3.546	3.496
Ensino Federal (044)	5.504	4.932	4.713	4.530	4.281	4.821
Outros Ensinos (041+043+045+046+047) ²	1.067	920	901	1.091	859	872
Recursos Hídricos (054)	789	600	978	1.318	1.084	1.055
Habitação (057)	95	349	386	1.541	255	255
Saúde (075)	17.087	15.594	14.355	14.539	13.268	11.631
Saneamento (076)	108	560	637	1.058	686	686
Proteção ao Trabalhador (078)	4.616	5.146	5.077	6.378	4.708	5.102
Assistência (081)	1.219	1.391	2.170	3.220	2.420	2.576
Previdência (082)	59.992	66.079	67.933	71.608	71.508	70.821
Transportes (087+088+089+090+091) ³	2.575	2.956	3.399	4.757	3.346	3.286
Programas Selecionados	121.193	122.646	136.068	153.386	140.250	134.715
Despesas não-Financeiras ⁴	133.494	135.779	142.752	164.987	148.211	144.056

Fonte: Siafi - CCONT/STN. Elaboração: CGFP/Ipea. Corrigido pelo IGP-DI, a partir de dados mensais.

Obs.: 1998 (O): Lei Orçamentária nº 9.598, de 31.12.97, mais créditos adicionais até agosto de 1998;

1998(E): Estimação da execução orçamentária supondo o mesmo nível observado em 1997, mais a distribuição proporcional da reserva de contingência;

1998 (E''): Execução orçamentária não superior a 80% (sem utilização da reserva de contingência), com exceção dos Programas Previdência e Ensino Superior, nos quais foram mantidos o mesmo nível de execução de 1997.

¹ Inclui aérea, naval e terrestre

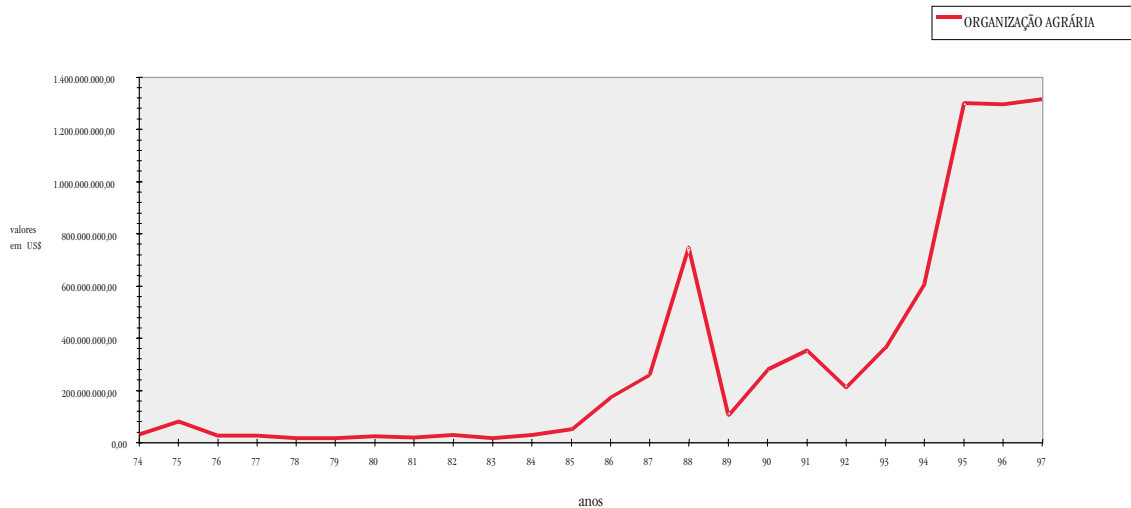
² Educação da criança de 0 a 6 anos, ensino médio, supletivo, educação física e desportos, e assistência a educação

³ Transporte aéreo, ferroviário, hidroviário, rodoviário e urbano.

⁴ Exclui administração financeira, programação a cargo de estados e municípios.

Um trabalho da FAO/Incra (1998) denominado “30 Anos de Dispendios da União com Política Fundiária”, mostra alguns pontos importantes sobre o assunto. Voltando um pouco no tempo, os resultados revelam que nas décadas de setenta e oitenta, os gastos com política fundiária representavam em média apenas 2% do que se aplicava na agricultura; outro resultado é que na década de 90, esses gastos são crescentes, passando de 4,16% em 1990 para 20,7% no ano de 1996 e para 16,2% em 1997, como proporção dos dispendios em agricultura; outro resultado daquele estudo é que no contexto dos demais programas governamentais voltados para a agricultura, Organização Agrária tem sido o terceiro mais importante nos últimos três anos. O Gráfico 1 ilustra adicionalmente esses pontos.

Gráfico 1. Evolução dos gastos com Organização Agrária - em dólares, a preços de 1997.



Fonte: FAO/Incra (1998)

2.2 Direcionamento dos Gastos

Examinando os dispendios com os principais subprogramas que compõe o Programa de Organização Agrária, verifica-se que os gastos com reforma agrária representam a quase totalidade dos dispendios. Como se vê pela Tabela 2, em 1997 esses gastos representaram 82,8% dos dispendios totais, sendo que o projeto mais importante foi o de indenização de imóveis rurais, que consumiu 918,4 milhões de reais dos dispendios em reforma agrária. Neste projeto estão incluídos a indenização de terra nua, mediante títulos da dívida agrária (TDA), e indenização de benfeitorias úteis e necessárias decorrentes da obtenção de imóveis rurais (Tabela 2).

Tabela 2. Dispendios com Organização Agrária e principais subprogramas, 1995-1997.

Programa/Subprogramas/ Projetos	1995	1996	1997
Organização Agrária	1.167.540.958	1.304.984.641	1.418.248.103
Administração Geral	208.001.426	250.636.243	---
Assistência Financeira	77.383.701	140.123.538	238.407.275
Reforma Agrária	868.582.853	908.997.479	1.175.228.800
Sindicato de Trabalhadores Rurais			1.670.446
Manutenção e Atualização de Cadastro			4.932.625
Cooperação Interinstitucional			12.217.450
Projetos de Reforma Agrária			189.958.637
Recadastramento Imóveis Rurais			11.127.356
Formas Descentralizadas de Acesso à Terra			31.795.350
Indenização de Imóveis Rurais			918.392.311
Ação Fundiária			5.134.646
Colonização	9.875.465	3.831.997	4.539.185

Fonte: MF - Balanço Geral da União.

Essa tabela mostra que é inexpressivo o dispêndio com Colonização. Representa menos de 4% dos dispêndios totais com Organização Agrária. Um subprograma que tem assumido importância crescente e cujas aplicações cresceram mais de três vezes entre 1995 e 1997 é a Assistência Financeira. Este subprograma representa o crédito para a reforma agrária, também denominado de crédito de implantação, que é utilizado para dar condições iniciais para os assentados, e, deste modo, compreende recursos para alimentação, habitação e fomento. Inclui-se, também nesse projeto o montante de recursos que o Tesouro repassa para o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procerá).

Qualificando melhor os dispêndios com indenizações de imóveis rurais apresenta-se na Tabela 3 um detalhamento de seus componentes de despesas. Dos dispêndios realizados com indenizações em 1997, 78,18% destinaram-se à indenização de terra nua, mediante títulos da dívida agrária, e 20,87% à indenização de benfeitorias úteis e necessárias ao imóvel rural.

Tabela 3. Indenização de benfeitorias úteis e necessárias no imóvel rural, 1997 - em reais.

Despesa	Dotação Autorizada	Despesa Líquidada	%
0001 INDENIZAÇÃO DA TERRA NUA MEDIANTE TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA			
61 Aquisição de Imóveis	720.000.000,00	717.975.470,24	78,18
0002 INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS ÚTEIS E NECESSÁRIAS	206.371.929,00	200.416.840,48	21,82
14 Diárias - Pessoal Civil	5.967.928,00	5.797.363,77	0,63
30 Material de Consumo	1.085.554,00	941.462,52	0,10
33 Passagens e Despesas com Locomoção	447.760,00	358.837,05	0,04
36 Outros Serviços de Terceiros - P. Física	717.334,00	675.262,84	0,07
39 Outros Serviços de Terceiros- P. Jurídica	1.202.000,00	983.534,92	0,11
61 Aquisição de Imóveis	196.951.353,00	191.660.379,38	20,87
TOTAL	926.371.929,00	918.392.310,72	

Fonte: MF - Secretaria do Tesouro Nacional.

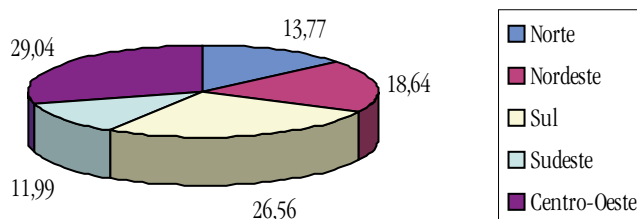
2.3 Regionalização dos Dispendios

Viu-se que a maior concentração de gastos em reforma agrária se dá com a indenização de imóveis rurais, que compreende os dispêndios com desapropriações de terra e de benfeitorias. A distribuição regional dos dispêndios com indenizações de imóveis rurais mostra que o menor dispêndio ocorre no Sudeste e o maior no Centro-Oeste, vindo a seguir o Sul, o Nordeste e o Norte (ver Box 1). No Centro-Oeste, os dispêndios se concentram em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Na região Sul, o Paraná concentra a quase totalidade dos dispêndios, correspondendo a 82,3% do total da região Sul. No Nordeste, os Estados da Bahia e Maranhão concentram a maior parte dos dispêndios com indenizações de imóveis rurais, sendo a Bahia é o maior destaque. No Norte, o Estado do Pará concentra 61,5% dos dispêndios com indenizações. O gráfico do Box 1 ajuda a visualizar a distribuição regional dos dispêndios com as indenizações de imóveis rurais em 1997.

Box 1. Regionalização dos dispêndios com indenizações, 1997 - em reais.

Regiões	Terra Nua	Benfeitorias	Total
Norte	95.500.064,11	30.974.782,31	126.474.846,42
Nordeste	106.976.895,50	64.212.776,80	171.189.672,30
Sul	231.208.025,74	12.674.514,62	243.882.540,36
Sudeste	93.154.084,94	17.002.236,16	110.156.321,10
Centro-Oeste	191.136.399,95	75.552.530,59	266.688.930,54
Total	717.975.470,24	200.416.840,48	918.392.310,72

percentuais da
regionalização dos
dispêndios com
indenizações, em 1997



Fonte: MF.

2.4 As Despesas com Sentenças Judiciais

Nos dispêndios com indenizações de terras não estão contabilizadas as despesas com o cumprimento de sentenças judiciais, portanto, estes valores devem ser adicionados àqueles. O objetivo destas sentenças é cumprir o pagamento de precatórios de sentenças judiciais transitadas em julgado, em cumprimento ao disposto no art. 100, da Constituição Federal. Essas despesas são contabilizadas no Balanço Geral da União com a denominação de “Demonstração das Despesas das Sentenças Judiciais”, e não entram nos dispêndios do Programa Organização Agrária (0413).

O Box 2 apresenta tais despesas para os anos de 1996, 1997, e até julho de 1998. Tomando-se o ano de 1997 como referência, vê-se que o Tesouro gastou R\$ 313.282.102,99 com sentenças judiciais. Esse valor eleva os gastos com indenizações de imóveis rurais em cerca de 37%. Com relação ao orçamento do Incra, que em 1997 foi de R\$ 2.008.356.187,00, representam 15,6%.

Vários aperfeiçoamentos têm sido feitos na legislação visando a redução de custos e agilização do processo desapropriatório. Entre os mais recentes dispositivos legais, o Decreto nº 2.250, de junho de 1997, confere às entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais, o poder de indicar ao Incra as áreas passíveis de desapropriação para a reforma agrária, dando deste modo, maior agilização ao processo desapropriatório, e, também, contribuindo para a minimização de conflitos rurais. Outro instrumento importante, foi a MP nº 1.632-11, de 09 de abril de 1998. Em seu art. 3º, estabelece que havendo diferenças entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, incidirão juros de 6% sobre o valor da diferença eventualmente apurada, sendo vedado o cálculo dos juros compostos. Esta medida traz uma grande redução nos custos das desapropriações, pois anteriormente os juros eram de 12% ao ano, sob a forma de juros compostos, e incidindo sobre o valor total do imóvel e não apenas sobre a diferença de preço, o ofertado em juízo e o fixado na sentença judicial.

Box 2. Instituto Nacional de Reforma Agrária - Incra: demonstração das despesas de sentenças judiciais.

dezembro de 1996		Item de Informação	
Projeto/Atividade		Dotação com PCCONT	Dotação Executada
2008	Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos	60.715.170,00	40.315.766,90
2794	Cooperação Interinstitucional	219.140.000,00	215.030.000,00
4907	Indenização de Imóveis Rurais	13.661.500,00	11.661.500,00
Total		293.516.670,00	267.007.266,90
dezembro de 1997			
Projeto/Atividade		Dotação Autorizada	Despesa Liquidada
4900	Coordenação e Manutenção Geral	18.900.000,00	17.014.679,53
4907	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado	780.518.533,00	296.267.423,46
Total		799.418.533,00	313.282.102,99
julho de 1998			
Projeto/Atividade		Dotação Autorizada	Empenho Liquidado
4900	Coordenação e Manutenção Geral	13.300.000,00	11.258,42
4907	Cumprimento de Sentença Judicial	95.590.808,00	26.473,38
Total		108.890.808,00	37.731,80

Fonte: MF - Secretaria do Tesouro Nacional.

2.5 Dispendios com Atividades Meio e Fim

Outra forma de enfocar os dispendios com reforma agrária, é analisando a execução orçamentária do Incra, que é o órgão responsável por sua execução no país. Analisam-se as informações desagregadas em atividades meio e fim. Essa divisão diz respeito à vinculação das despesas com o processo de reforma agrária. Iniciando pelas atividades-meio que correspondem, em boa medida, às despesas administrativas, vê-se na Tabela 5, que representaram em 1997 15,4% do empenho liquidado pelo Incra.

Esse percentual das despesas administrativas é bem inferior ao observado nos dois anos anteriores. Segundo Brancolina Ferreira (1998), representaram 26% dos dispendios totais do Incra nos anos de 1995 e 1996.

A outra parte dos dispendios do Incra, denominada atividade-fim, representou R\$ 980.589.647,00, em 1997, e contém os dispendios relacionados diretamente com a reforma agrária. Como os dispendios com a indenização de terra nua também constituem atividade-fim, os gastos totais com esta classificação passam para R\$ 1.698.565.118,00, representando 84,6% do dispendio total do Incra. Nesse item, os dispendios mais importantes em ordem decrescente são o cumprimento de sentenças judiciais, crédito para a reforma agrária (implantação e fomento), indenização de benfeitorias, e projetos de reforma agrária e colonização.

Como se observa na Tabela 4, o financiamento das despesas totais do Incra, é feito principalmente em moeda, que tem por origem os recursos do Tesouro (fonte 100) e os recursos diretamente arrecadados pelo Incra (fonte 250). Outra importante fonte é expressa pelos títulos da dívida agrária (TDA), que também tem por origem o Tesouro Nacional, e se destina à indenização da terra nua.

Tabela 4. Demonstrativo da Execução Orçamentária/Financeira - exercício 1997.
Posição em 31/12/97

Projeto/Atividade	Lei Inicial (A)	Créditos Adicionais Contenção (B)	Crédito Autorizado (C)	Valor Empenhado (D)	Empenho Liquidado (E)
ATIVIDADE – FIM	1.552.550.054	291.786.047	1.260.764.007	980.589.647	980.622.647
Ação Fundiária	7.059.088	(490.000)	6.569.088	5.134.646	5.134.646
Discriminação, Arrecadação e Regularização de Terras	3.316.950	(490.000)	2.826.950	2.352.901	2.352.901
Demarcação Topográfica	3.742.138	0	3.742.138	2.781.745	2.781.745
Projetos de Reforma Agrária e Colonização	214.800.000	154.653	214.954.653	182.350.958	182.350.958
Crédito para Reforma Agrária	333.744.041	(29.927.000)	303.817.041	238.579.475	238.579.475
Implantação	196.377.441	(9.948.00)	186.429.441	152.354.077	152.354.077
Produção	137.166.600	(19.979.000)	117.187.600	86.052.797	86.052.797
Apoio Cooperativa Tremembé	200.000	0	200.000	172.601	172.601
Indenização de Imóveis Rurais	181.400.000	24.971.929	206.371.929	200.416.840	200.416.840
Indenização de Benfeitorias Úteis	181.400.000	24.971.929	206.371.929	200.416.840	200.416.840
Manutenção e Atualização do Cadastro Rural	6.599.877	(91.000)	6.508.877	4.932.625	4.932.625
Associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais	2.606.515	(390.000)	2.216.515	1.670.446	1.703.446
Associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais	1.200.000	(180.000)	1.020.000	736.533	736.533
Associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais	1.406.515	(210.000)	1.196.515	933.913	966.913
Cooperação Interinstitucional	11.422.000	1.013.300	12.435.300	8.314.256	8.314.256
Cumprimento de Sentença Judicial Transitado em Julgado	780.518.533	(317.207.929)	463.310.604	296.267.423	296.267.423
Recadastramento de Imóveis Rurais	14.400.000	(2.160.000)	12.240.000	11.127.628	11.127.628
Fortalecimento Ações Reforma Agrária		32.340.000	32.340.000	31.795.350	31.795.350
ATIVIDADE – MEIO	325.404.232	22.407.094	347.811.326	309.791.070	309.791.070
Qualidade e Produtividade	1.600.000	0	1.600.000	1.111.584	1.111.584
Coordenação e Manutenção Geral	202.091.909	14.184.594	216.276.503	186.426.831	186.426.831
Manutenção dos Serviços de Administração Geral	195.316.182	14.184.594	209.500.776	180.705.525	180.705.525
Capacitação de Recursos Humanos	1.985.524	0	1.985.524	1.641.272	1.641.272
Reparos e Adaptações de Imóveis	955.003	0	955.003	402.652	402.652
Ações de Informática	3.835.200	0	3.835.200	3.677.382	3.677.382
Estudos e Pesquisas Agrárias	2.603.173	(2.000.000)	603.173	72.842	72.842
Encargos Previdenciários da União	90.787.338	6.000.000	96.787.338	94.642.034	94.642.034
Assistência Pré-Escolar	2.626.560	(393.984)	2.232.576	1.469.105	1.469.105
Assistência Médica e Odontológica a Servidores	10.238.400	3.821.057	14.059.457	12.529.540	12.529.540
Prestação de Benefícios ao Serviço Público	9.152.852	(727.073)	8.425.779	7.235.134	7.235.134
Concessão de Vale Transporte	2.152.852	322.927	2.475.779	2.151.674	2.151.674
Auxílio Refeição Alimentação	7.000.000	(1.050.000)	5.950.000	5.083.460	5.083.460
PASEP	2.304.000	0	2.304.000	2.304.000	2.304.000
Operação Complexo Industrial sob Sequestro Judicial-PACAL	4.000.000	0	4.000.000	4.000.000	4.000.000
Amortização e Encargos de Financiamento		1.522.400	1.522.500	0	0
Subtotal em Moeda	1.877.954.286	269.378.953	1.608.575.333	1.290.380.717	1.290.413.717
Indenização de Imóveis Rurais	720.000.000	0	720.000.000	717.975.471	717.975.471
Indenização Terra Nua Mediante TDA	720.000.000		720.000.000	717.975.471	717.975.471
Subtotal em TDA	720.000.000	0	720.000.000	717.975.471	717.975.471
Total Geral	2.597.954.286	154.653	2.328.575.333	2.008.356.188	2.008.389.188

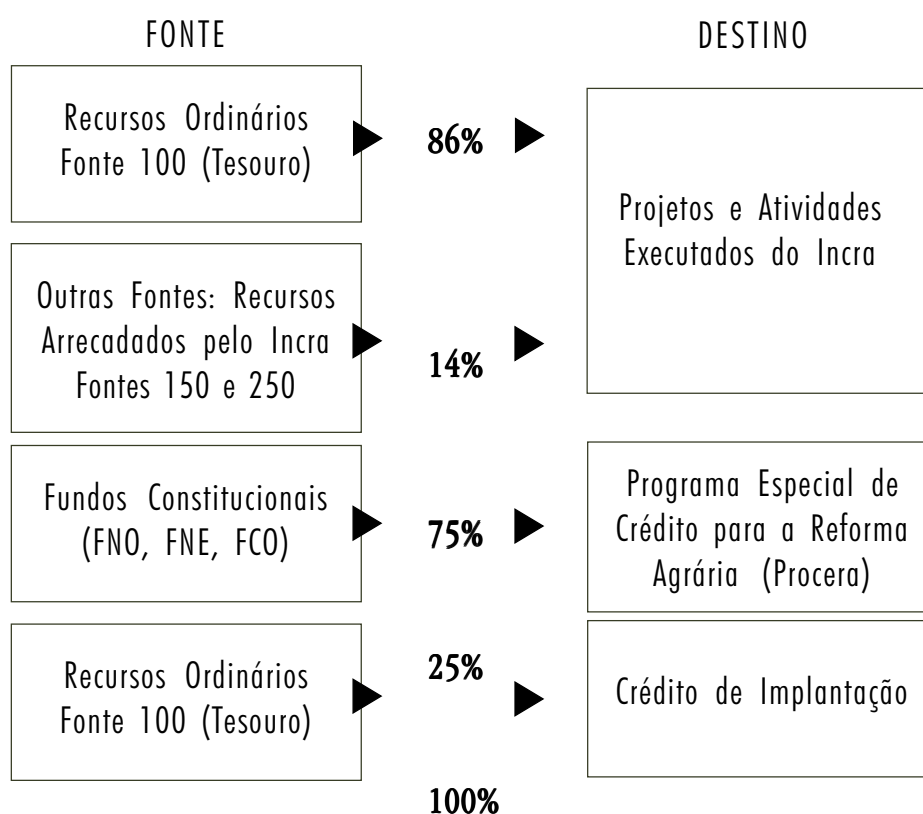
3. As Fontes Atuais de Financiamento da Reforma Agrária

3.1 O Atual Quadro de Financiamento-Abordagem Geral

Esta seção procura mostrar como está estruturado o atual sistema de financiamento de reforma agrária no Brasil. Como o Tesouro, através de suas diversas fontes, financia esse subprograma; como o órgão executor, o Incra, mobiliza os recursos próprios para aquela finalidade e, finalmente, analisa-se como as atuais linhas de crédito dirigidas aos assentados, como o Crédito de Implantação e o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera).

O esquema apresentado abaixo representa como está estruturado o sistema de financiamento. Basicamente 3 fontes financiam a reforma agrária no país: 1. o Tesouro nacional; 2. recursos diretamente arrecadados pelo Incra; 3. os fundos constitucionais. O destino final desses recursos são os projetos e atividades executados pelo Incra, o Crédito de Implantação, e o Procera. Pelo esquema apresentado, pode-se perceber que o atual modelo de financiamento se apóia em recursos do Tesouro, que representam 86% no caso do financiamento dos projetos e atividades do Incra e do crédito de implantação, e uma parte do Procera.

Reforma Agrária: esquema atual de financiamento



118

Uma visão das diversas fontes, apresentada na Tabela 5, mostra que quanto aos recursos do Tesouro, a concentração maior se dá em duas fontes: Recursos Ordinários, que são as receitas do governo que não têm uma destinação específica, ou seja, não são recursos vinculados e por esta razão são programados livremente. A outra são os títulos da dívida agrária (TDA).

Em 1997 os Recursos Ordinários (100) e os TDA representaram 68,86% do total de recursos destinados ao financiamento da reforma agrária (Tabela 5). Há, ainda, Outras Fontes que no conjunto representam um volume razoável de recursos. Do valor total dos recursos aplicados nesse ano, 86% têm por origem o Tesouro Nacional, como também foi mostrado no diagrama. Chama atenção, ainda, que os recursos externos são pouco utilizados no financiamento da reforma agrária, representando R\$ 32,34 milhões em 1997.

A fonte denominada Recursos Diretamente Arrecadados (250), classificada como Outras Fontes, é entendida como proveniente das receitas que têm origem no esforço próprio de arrecadação das entidades da administração indireta. É importante esclarecer que, ao contrário da fonte anterior (Tesouro), nesta, os recursos estão diretamente vinculados à reforma agrária. Observa-se na Tabela 5 que essa fonte, aplicou em 1997, R\$ 293.562.336,47, que representa aproximadamente 13,0% do que foi aplicado no ano de 1997.

Tabela 5. Movimento orçamentário por fonte, 1997.

	Fontes de Recursos	Dotação Anual (A)	Crédito Contingenciado (B)	Crédito Autorizado (A-B)	Crédito Bloqueado (C)	Destaque Concedido (D)	Provisão Concedida (E)	Crédito Disponível (A-B-C-D-E)
0100	Recursos Ordinários (Tesouro)	1,166,068,153.00	317,207,929.00	848,860,224.00	0.00	7,357,747.28	839,161,119.50	2,341,357.22
0115	Contribuições para Programas Especiais (PIN/PROTERRA)	104,872,300.00	0.00	104,872,300.00	0.00	606,500.00	104,052,025.33	213,774.67
0144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional e outros A	1,522,500.00	0.00	1,522,500.00	0.00	0.00	0.00	1,522,500.00
0148	Operações de Crédito Externas – em moeda	32,340,000.00	0.00	32,340,000.00	0.00	0.00	32,340,000.00	0.00
0150	Recursos Diretamente Arrecadados (Tesouro)	170,401.00	0.00	170,401.00	0.00	0.00	170,401.00	0.00
0151	Contribuições Sociais, sem Lucro, Pessoas Jurídicas	6,000,000.00	0.00	6,000,000.00	0.00	0.00	5,999,998.69	1.31
0156	Contribuições para o Plano de Segurança Social do Servidor	90,787,338.00	0.00	90,787,338.00	0.00	0.00	90,702,654.03	84,683.97
0164	Títulos da Dívida Agrária	720,000,000.00	0.00	720,000,000.00	0.00	0.00	720,000,000.00	0.00
0199	Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal	163,719,071.00	0.00	163,719,071.00	0.00	0.00	149,612,775.14	14,106,295.86
0250	Recursos Diretamente Arrecadados (outras fontes)	331,337,023.00	0.00	331,337,023.00	0.00	4,000,000.00	293,562,336.47	33,774,686.53
0292	Saldos de Exercícios Anteriores	13,966,476.00	0.00	13,966,476.00	0.00	0.00	13,294,231.93	672,244.07
1250	Contrapartida Incra-BIRD	15,000,000.00	0.00	15,000,000.00	0.00		15,000,000.00	0.00
	Total Geral	2,645,783,262.00	317,207,929.00	2,328,575,333.00	0.00	11,964,247.28	2,263,895,542.09	52,715,543.63

Fonte: Departamento de Orçamento e Programação - Incra.

Olhando as fontes de recursos com maior detalhe, vê-se na Tabela 6, que duas fontes se sobressaem dentro da fonte Recursos Diretamente Arrecadados ou Receitas Próprias do Incra (250): o adicional da contribuição previdenciária e a contribuição industrial rural, que representam 92,3% dos recursos diretamente arrecadados.

No caso do adicional da contribuição previdenciária, trata-se de um percentual adicional de 0,4% sobre a folha de salários das empresas em geral. No caso da Contribuição Industrial Rural, a receita representa 2,5% sobre a folha de salários de empresas que exercem atividades agroindustriais. No Apêndice é apresentado um detalhamento das receitas que aparecem nas tabelas mencionadas, e que ajudam o leitor a ter uma visão detalhada da origem dos recursos que compõem cada receita.

Detalhando um pouco mais esse assunto, discutem-se a seguir três fontes com maior grau de detalhe: os títulos da dívida agrária (TDA), os recursos de outras fontes e o crédito para a reforma agrária nos moldes que vem sendo feito hoje.

Tabela 6. Demonstrativo da Arrecadação de Receitas Próprias por Natureza, Fonte 0250, 1997.

Fontes de Recursos	Previsão Inicial (A)	Previsão Adicional (B)	Anulação Previsão (C)	Previsão Atual (D=A+B+C)	Receita Realizada (E)	Receita a Realizar (D-E)
Taxa de Serviços Cadastrais – Incra	11.649.311,00	0,00	0,00	11.649.311,00	3.663.695,41	7.985.615,59
Contribuição Industrial Rural	77.204.236,00	0,00	0,00	77.204.236,00	52.628.670,88	24.575.565,12
Adicional de Contribuição Previdenciária	254.475.471,00	0,00	0,00	254.475.471,00	210.514.683,48	43.960.787,52
Taxa de Ocupação de Imóveis	18.108,00	0,00	0,00	18.108,00	506.805,01	-488.697,01
Juros de Empréstimos	57.086,00	0,00	0,00	57.086,00	48.478,62	8.607,38
Serviços Administrativos	57.354,00	0,00	0,00	57.354,00	33.046,91	24.307,09
Outros Serviços	14.163,00	0,00	0,00	14.163,00	17.875,91	-3.712,91
Multas e Juros Mora sobre Outras Receitas	65.553,00	0,00	0,00	65.553,00	71.147,88	-5.594,88
Outras Multas	54.654,00	0,00	0,00	54.654,00	0,00	54.654,00
Outras Indenizações	1.527.690,00	0,00	0,00	1.527.690,00	346.670,62	1.181.019,38
Restituições	427.982,00	0,00	0,00	427.982,00	1.519.232,41	-1.091.250,41
Saldo de Exercícios Anteriores	0,00	13.966.476,00	0,00	13.966.476,00	14.397.539,19	-431.063,19
Devolução Saldo de Convênios	0,00	0,00	0,00	0,00	814.254,31	-814.254,31
Outras Receitas Correntes	121.865,00	0,00	0,00	121.865,00	0,00	121.865,00
Alienação de Outros Bens Imóveis	663.550,00	0,00	0,00	663.550,00	765.217,48	-101.667,48
Total Geral	346.337.023,00	13.966.476,00	0,00	360.303.499,00	285.327.318,11	74.976.180,89

Fonte: Departamento de Contabilidade - DAC.

3.2 Os Títulos da Dívida Agrária (164)

Os títulos da dívida agrária têm apoio legal como instrumentos de financiamento da reforma agrária na Lei nº 4.504 - art. 105 (Estatuto da Terra) e na Constituição Federal. Até 23/06/1992, esses títulos eram emitidos pelo Incra, denominados TDA-Cartular. A partir dessa data passaram a ser emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esta Secretaria, com base no Decreto nº 578, de 24.06.92, passou a ter as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros dos TDA. Os títulos emitidos pelo Tesouro são denominados TDA-Escritural e são registrados na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (CETIP), o que aumenta sua aceitação no mercado. São títulos nominativos e negociáveis no mercado de balcão ou em bolsa de valores. Além dessas possibilidades de liquidez, podem também ser utilizados no Programa Nacional de Desestatização (PND); no pagamento de até 50% do ITR; pagamento de terras públicas; como garantias; depósito para assegurar a execução em ações judiciais; caução, para a garantia de quaisquer contratos de obras ou serviços celebrados com a União, ou ainda, para empréstimos ou financiamentos em estabelecimentos da União.

Os prazos de resgate dos TDA variam de 5 a 20 anos, dependendo do valor das desapropriações realizadas. Os títulos são atualizados monetariamente com base na taxa referencial (TR), além de juros de 6% ao ano. Usualmente, no primeiro ano a União paga apenas os juros. A partir do segundo ano, inicia a amortização do principal, juntamente com as parcelas sucessivas de juros, sendo que a União efetua sistematicamente os pagamentos na primeira semana de cada mês.

Tabela 7. Compromissos da União com pagamentos de TDA (valores em reais)

Data	PU	Principal	Juros
01/01/99	67,41	15.235.476,49	6.551.226,73
01/02/99	67,41	13.201.340,68	7.509.677,08
01/03/99	67,41	19.049.043,18	8.569.329,86
01/04/99	67,41	23.705.940,20	10.138.667,20
01/05/99	67,41	10.520.695,57	5.620.504,27
01/06/99	67,41	10.000.923,95	6.407.798,14
01/07/99	67,41	22.145.400,97	14.519.201,68
01/08/99	67,41	34.622.435,88	18.109.592,27
01/09/99	67,41	23.542.501,27	16.111.988,46
01/10/99	67,41	62.368.796,23	23.617.527,95
01/11/99	67,41	55.336.141,34	24.735.768,30
01/12/99	67,41	72.402.429,55	29.017.024,96
01/01/00	67,41	15.646.240,22	5.692.412,09
01/02/00	67,41	16.754.057,99	6.726.078,17
01/03/00	67,41	22.430.491,09	7.428.388,34
01/04/00	67,41	27.905.492,70	8.776.243,67
01/05/00	67,41	14.956.953,17	5.030.226,25
01/06/00	67,41	18.181.360,81	5.831.806,05
01/07/00	67,41	30.325.837,83	13.224.551,35
01/08/00	67,41	42.802.872,74	16.033.434,55
01/09/00	67,41	31.722.938,12	14.764.218,72
01/10/00	67,41	70.549.233,09	19.962.335,82
01/11/00	67,41	63.513.578,20	21.453.225,72
01/12/00	67,41	80.582.866,41	24.696.351,01
1999	67,41	362.131.125,31	170.908.306,90
2000	67,41	435.371.922,37	149.619.271,74

Fonte: MF; STN.

PU = Preço unitário do TDA

No período de 1992 a junho de 1998 o tesouro lançou 41.982.163 TDA. Desse total, 60,28% têm um prazo de resgate entre 5 e 10 anos, 15,38% um prazo de 15 anos, e o restante em 20 anos. Do total de títulos lançados pelo Tesouro foram resgatados 11,1% até julho de 1998. Os compromissos da União para os próximos anos estão apresentados na Tabela 7. Preve-se um dispêndio com amortização do principal e juros em 1999 da ordem de R\$ 533.039.432,21, e de R\$

584.991.194,11 no ano 2000. Adicionando-se a esses compromissos aqueles títulos que haviam sido emitidos pelo Incra até 1992, e que serão saldados nos próximos 10-12 anos, tem-se um compromisso adicional a partir de 1999, de R\$ 100 milhões. Assumidos esses compromissos com relação a esses títulos emitidos pelo Incra em anos anteriores, restariam para resgate apenas os títulos já emitidos pelo Tesouro.

3.3 Os Recursos de Outras Fontes (250)

Nesta fonte de recursos trataremos dos compromissos e obrigações dos parceiros com relação ao pagamento da terra, infra-estrutura e do crédito de implantação. Esta seção é importante tendo em vista que essas fontes representam receitas originadas do próprio processo de reforma agrária. Outro ponto é que as condições de pagamento da terra, das benfeitorias e do crédito, nem sempre estão muito claras na legislação. Houve muita dificuldade para reunir e organizar essas informações.

Com relação à terra, a legislação estabelece que as terras adquiridas pelo poder público devem ser vendidas (art. 25, da Lei nº 4.504) e as amortizações deverão se dar num prazo máximo de 20 anos, com juros de 6% ao ano (art. 81), devendo incidir, também, correção monetária (art. 109, Lei nº 4.504), que a partir de fevereiro de 1991, o indicador utilizado passou a ser a Taxa Referencial (TR) (Incra-sd).

Quanto ao ressarcimento dos investimentos realizados em infra-estrutura, a legislação estabelece (Ordem de Serviço nº 32, de 30/08/91) os percentuais que governo e parceiros devem assumir em relação aos dispêndios realizados pelo Incra. Esta relação de compromissos é apresentada na Tabela 8. Os custos da infra-estrutura física, adicionados aos custos de aquisição de terra nua, dos custos dos serviços de topografia e o valor das benfeitorias compõem o preço básico do lote. Sobre esses itens incide uma taxa de juros de 6% ao ano, mais correção monetária dada pela TR (Incra-Contrato de Assentamento-Modelo Padrão).

Dos diversos itens relacionados à infra-estrutura, há alguns como as estradas de acesso às áreas dos assentamentos, a construção dos açudes e a drenagem, onde 70% do investimento é assumido pelo governo. Nos demais, cabe aos assentados o pagamento integral dos dispêndios realizados.

Tabela 8. Infra-estrutura física cobrada aos parceiros.

Infra-Estrutura	Governo	Parceiros
1. Construção de Estradas		
Acesso	70%	30%
Vicinais	0,0%	100,00%
2. Construção de Benfeitorias		
Abastecimento d'água	0,0%	100%
Depósito	0,0%	100%
Galinheiro	0,0%	100%
Pocilgem	0,0%	100%
Biodigestores	0,0%	100%
3. Armazenagem	0,0%	100%
4. Açudes	70%	30%
5. Irrigação	0,0%	100%
6. Drenagem	70%	30%
7. Levantamento Recursos Naturais	0,0%	100%

Fonte: Incra - Ordem de Serviço n° 32 de 30.08.91.

O crédito de implantação também contém vários compromissos que devem ser assumidos pelo parceiro. Esse crédito destina-se a garantir aos assentados condições mínimas para iniciarem suas atividades de produção. O fundamento legal dessa linha de crédito é o art. 73, da Lei n° 4.504 (Estatuto da Terra), regulamentado pelo Decreto n° 59.428, de outubro de 1996. É uma modalidade de crédito que precede ao Proclara. A Tabela 9 resume as principais características do crédito de implantação.

Tabela 9. Crédito de implantação: fonte de recursos e condições de pagamento.

Fonte	Modalidade	Descrição	Limite/ Beneficiários	Prazos	Encargos	Aplicação Liberação
União	Alimentação	Suprimento de gêneros alimentícios. Até obtenção dos primeiros resultados do trabalho	R\$ 400	5 anos	6%a.a.	Liberação em parcela única
União	Fomento (1)	Aquisição de instrumentos de trabalho e insumos, tratores e plantel de animais	R\$ 1.025	5 anos	6%a.a.	Liberação em parcela única
União	Habitação	Apoiar a construção da moradia do assentado	R\$ 2.500	5 anos	6%a.a.	Liberação em parcela única, quando sua aplicação for da forma coletiva. Em 3 parcelas quando for individual
Total			R\$ 3.925			

Fonte: Incra - Instrução Normativa n° 26, de 22.06.98.

(1) O Crédito de fomento é concedido aos assentados que não reúnem condições de acesso ao Proclara.

Vê-se que a fonte de recursos é a União, em todas as modalidades desse crédito, e o limite de recursos que pode ser utilizado por assentado é de R\$ 3.925,00, sendo que a maior parte é destinada ao crédito de habitação.

O crédito de implantação poderá ser pago juntamente com a prestação do lote, e fica sujeito ao mesmo prazo e encargos relativos a este último, mas não estará sujeito a qualquer tipo de correção monetária, apenas juros de 6% ano, como estabelece a Instrução Normativa n° 26, de 22/06/98.

No caso dos projetos de assentamento criados pelo Executivo estadual, em terras de seu domínio, há necessidade de contrapartida do estado para a implantação da infra-estrutura, a fim de que estes projetos façam jus ao recebimento do crédito de implantação concedido pelo Incra.

3.4 O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - Procera

Como se sabe, o Procera é regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional e segue as regras do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Esse crédito é oferecido em condições diferenciadas em relação ao crédito rural em suas linhas normais. Em relação ao crédito de custeio agrícola, cuja taxa de juros para 1998/99 é de 8,75% a.a., a do Procera é de 6,5% a.a. com um abatimento de 50% sobre a amortização do principal e dos juros. Também em relação ao Pronaf, a taxa do Procera é mais baixa, pois naquele programa é cobrada uma taxa de 5,75% a.a. sem abatimento. Essa diferenciação de taxa de juros se dá, como se sabe, devido a condições de maior fragilidade dos agricultores assentados em relação aos demais.

Além dos benefícios, com relação ao diferencial de taxa de juros, os agricultores assentados recebem outras vantagens como: a) diferenciação de taxa do seguro agropecuário (Proagro) de 2% sobre o valor financiado (Resolução nº 2.530, de 30.07.98); b) benefícios do crédito de investimento quando este se destina para a melhoria da produção e produtividade (Resolução nº 2.445, de 26/11/97); permissão para que as despesas de custeio do primeiro ano de produção agrícola, até o limite de R\$ 2.000,00 sejam incluídas no crédito de investimento, cujo prazo varia de 8 a 10 anos (Resolução nº 2.498, de 15.05.98); permissão para que se estenda às operações realizadas antes de 27.11.97, a taxa de juros de 6,5% com abatimento de 50%, o que representa uma redução significativa dos encargos já que a taxa de juros dos empréstimos realizados até aquela data chegavam a 12% a.a. como várias pesquisas de campo têm mostrado.

4. A Sustentabilidade Financeira da Reforma Agrária

A análise da sustentabilidade financeira será feita discutindo as possibilidades de financiamento das diversas fontes discutidas anteriormente. Na parte final desta análise serão feitas comparações com a proposta de implantação do Banco da Terra, instituído pela Lei Complementar nº 2.622, de 04.02.98, e regulamentado pelo Decreto nº 2.622, de 09.06.98. A pergunta que orientará esta discussão é como criar fontes permanentes e estáveis para o financiamento da reforma agrária.

A partir dos dados apresentados anteriormente sobre as despesas e receitas relativas a reforma agrária, não seria um exagero afirmar que, de certo modo, há um grau aceitável de eficiência na condução do atual processo. Esta conclusão decorre das informações sobre os dispêndios com atividade meio e fim, realizadas pelo Incra. O que se viu, é que dos dispêndios totais, apenas 15,4% são gastos com despesas administrativas (atividade-meio), o que é um bom indicador de desempenho administrativo da ação governamental. A relação que esse indicador tem com a sustentabilidade, é que quanto menor for o dispêndio com a atividade-meio, maior será a capacidade de promover ações diretamente relacionadas aos propósitos da reforma agrária.

O financiamento através dos recursos do Tesouro tem sua estabilidade e permanência dependentes de dois fatores: nível de atividade econômica e prioridade política. Lembrando o conjunto de receitas que compõem essa fonte, vê-se que todas dependem do desempenho macroeconômico, pois este condiciona o nível de arrecadação. Mas, além do nível de atividade, a dotação de recursos proveniente da fonte Tesouro depende, também, das políticas fiscal e monetária. Neste sentido, as perspectivas de uma política fiscal ajustada, acompanhada de um baixo crescimento econômico, condicionam diretamente o montante de recursos financiados por essa fonte. Em parte, isso pode ser compensado pela prioridade política atribuída a reforma agrária. Nos últimos anos, esse programa foi considerado prioritário como os números anteriormente apresentados mostraram.

Dentro da fonte Tesouro, merecem um destaque especial como fonte de financiamento, os títulos da dívida agrária (TDA). Essa fonte tem duas características favoráveis: o custo do seu resgate para o governo, que é de 6% ao ano +

TR, enquanto que os outros títulos emitidos pelo governo para financiar a dívida interna têm custos bastante superiores. Outro ponto a favor, é o prazo desses títulos que varia entre 5 e 20 anos, enquanto que o perfil da dívida interna é predominantemente de curto prazo. Outra característica, é a sua boa aceitação pelo mercado, devido a sua liquidez. Essas características fazem do TDA uma importante fonte de financiamento, sendo que atualmente financia mais de 1/3 da reforma agrária.

A sustentabilidade da reforma agrária do ponto de vista dos recursos contabilizados como Outras Fontes, e vinculados ao Orçamento do Incra, igualmente como a fonte Tesouro, têm uma forte dependência do nível de atividade econômica. Como vimos, a principal receita dessa fonte provém da contribuição previdenciária e contribuição industrial-rural das empresas que repassam um adicional sobre a folha de salários dos empregados.

A retração da atividade econômica afeta diretamente o volume de recursos arrecadados dessa fonte, pois com o menor nível de atividades caem o emprego e os gastos com a folha salarial. Mas, um aspecto importante que essa fonte tem é a sua vinculação com a reforma agrária, o que lhe dá um caráter de maior sustentabilidade no financiamento desse processo.

Dentro de Outras Fontes, teríamos a fonte denominada Alienação de Imóveis Rurais Para a Colonização e Reforma Agrária (Cod. 22210000). Aqui seriam contabilizados os ressarcimentos das amortizações da terra, infra-estrutura e do crédito de implantação. Surpreendentemente essa fonte não consta da relação de fontes financiadoras da reforma agrária como pode ser observado pelas informações antes apresentadas. Significa que o Incra não vem recebendo os pagamentos dos imóveis alienados aos assentados. Dessa forma, a contribuição dessa fonte tem sido nula no financiamento da reforma agrária. Fica difícil imaginar, portanto, uma reforma agrária autofinanciável, apoiada em boa parte na recuperação dos recursos aplicados em terra, infra-estrutura e crédito. A legislação, em parte, é responsável por isso. Não consta do Estatuto da Terra e da legislação consultada sobre o assunto, quando deve iniciar o pagamento da terra pelos assentados. Mesmo nas Ordens de Serviços e nas Instruções Normativas consultadas não se encontrou orientação quanto a isso.

A sustentabilidade com relação ao crédito para a reforma agrária será abordada em relação ao Procerá. Sua

importância no financiamento tem sido reconhecida em diversos estudos sobre esse tema (Unesp/Incra, 1998). Essa linha de crédito iniciou de forma bastante tímida, com recursos provenientes do Tesouro. A vinculação de 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais aos projetos de reforma agrária e colonização (Port. Interm. nº 36, 06.02.92) utilizados através do Procerá, constituiu-se numa fonte importante de sustentabilidade da reforma agrária. Lembrando que o Procerá é financiado, também, pelo Tesouro, a sua expansão e aumento de importância como fonte de financiamento se devem principalmente aos fundos constitucionais que alocam mais de 70% dos recursos por ele utilizados. Tem sido atribuído, também, ao crédito, o aumento do patrimônio dos assentados, sob a forma de máquinas, equipamentos, construções e animais, que é um aspecto fundamental da sustentabilidade, pois isso, normalmente, está relacionado à capacidade de pagamento, tanto de seus compromissos como dos assumidos em relação a terra e infra-estrutura.

A sustentabilidade financeira da reforma agrária poderá ser consideravelmente ampliada a partir da expansão de fontes de financiamento. A inclusão da reforma agrária no âmbito maior da política agrícola, que como foi mencionado antes, vem permitindo aos assentados o acesso à política de garantia de preços mínimos, e a benefícios relativos a taxas do Proagro, pode ser importante na sua sustentabilidade financeira. Isto se dá à medida em que os assentados podem contar com fontes adicionais de recursos à sua disposição.

Pelo Decreto nº 2.622, de junho de 1998, no art. 15, que regulamentou o Banco da Terra, abre-se a possibilidade de carrear para os projetos integrados de reordenação fundiária, várias outras fontes de recursos, como: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e fundos constitucionais. Nesse processo a expectativa é que haja uma participação natural do sistema bancário, pois prevê-se a eliminação do risco do financiamento à medida em que este é transferido para o Fundo da Terra; outro aspecto, é que o diferencial de taxas de juros entre a taxa de captação e taxa de aplicação será equalizado pelo Tesouro, o que é um estímulo adicional para os agentes financeiros.

Finalmente, com relação ao Imposto Territorial Rural (ITR) que seria uma fonte natural de financiamento, nota-se que há um desvirtuamento quanto a esse objetivo. Atualmente, do total arrecadado com esse imposto, que é

um valor modesto (R\$157 milhões em 1997), 50% se destinam ao município onde se situa o imóvel rural objeto de arrecadação e o restante vai para a União. Do valor consignado à União, 18% é aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme art. 212, da Constituição Federal, e 20% são destinados ao Fundo Social de Emergência conforme Emendas Constitucionais nº 10, de 1996, e nº 1, de 1994. Isso mostra que esse imposto não tem uma vinculação com a reforma agrária. Conclui-se do que foi apresentado que a maior parte dos recursos hoje alocados em reforma agrária não estão diretamente vinculados a ela. Isso cria instabilidade financeira ao processo, pois a maior parte dos recursos como foi visto depende de prioridade política.

Apêndice. Descrição das receitas.

100	Recursos Ordinários (Tesouro) São receitas do Tesouro Nacional sem destinação específica. Não estão vinculadas a nenhum órgão ou programa e não são passíveis de transferência para estados e municípios. Constituem recursos para livre programação.
102	Imposto Territorial Rural – ITR Incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, como definido no Código Civil, localizado fora da zona urbana do Município (Lei 4504, de 30.11.64; Lei 9393, de 19.12.96).
115	Contrib. p/ prog. espec. (PIN/Proterra) Constituída de até 40% da parcela do imposto de renda da pessoa jurídica que optou por aplicação no Finor e Finam. São distribuídos da seguinte maneira: PIN 24%; Proterra= 16%.
144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações São recursos provenientes da colocação de títulos pelo Banco Central e de responsabilidade do Tesouro Nacional tais como: Letras do Tesouro Nacional (LTN); Notas do Tesouro Nacional (NTN); Letras Financeiras do Tesouro (LFT) e Brazilian Investment Bonds (BIB).
148	Operações de Crédito Externas em Moeda Corresponde ao valor das operações de crédito, em moedas por órgão da administração pública.
150	Recursos Diretamente Arrecadados Recursos arrecadados por entidades da administração direta. São constituídos por receitas com trânsito obrigatório pelas Contas do Tesouro Nacional, as quais retornam às unidades de origem, e podem ser transferidas a fundos cuja gestão esteja ligada às unidades transferidoras.
151	Contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas Incide sobre o lucro real mensal das pessoas jurídicas (Lei nº 7.689/88). Calculado mediante alíquota de 30% para entidades financeiras e de 10% para demais entidades. Destina-se a financiar a seguridade social de acordo com o art. 195, da Constituição Federal.
156	Contribuição para o plano de seguridade social do servidor. Tem como fato gerador o pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos civis da União das autarquias, inclusive em regime especial e das fundações públicas federais. A alíquota varia de 9 a 12%. Recolhido integralmente ao Tesouro Nacional com a finalidade de custear o plano de seguridade social do servidor, mantido pela União.
164	Títulos da Dívida Agrária São títulos emitidos pelo Tesouro Nacional destinados a indenização por desapropriação de imóveis rurais para fins de colonização e reforma agrária.
199	Recursos ao Fundo de Estabilização Fiscal Criado com a finalidade específica de equilibrar as contas do governo federal dentro do contexto do plano de estabilização econômica. Seus recursos têm origem no incremento seletivo dos impostos e contribuições federais e na desvinculação de 20% da arrecadação dos impostos e contribuições, exceto as transferências constitucionais dos impostos sobre a renda e produtos industrializados.

250	Recursos Diretamente Arrecadados Receitas que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da administração indireta.
292	Saldo de Exercícios Anteriores – Recursos Diversos Recursos originários do superávit financeiro ajurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior das entidades da administração indireta e dos fundos.
1122100	Taxas de Serviços Cadastrais – Incra De competência do Incra - a apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa da taxa de serviços cadastrais. A receita dessa taxa destina-se ao Incra para a manutenção do cadastro.
12103201	Contribuição Industrial Rural Contribuição de 2,5% incidente sobre a folha de salários de contribuição de pessoas naturais e jurídicas, inclusive cooperativas, que exerçam as seguintes atividades agroindustriais: indústria da cana-de-açúcar, de laticínios, de beneficiamento de chá e de mate, indústria da uva, de extração e beneficiamento de fibras vegetais e de descaroçamento de algodão, de beneficiamento de café, de extração de madeira para serraria, de resina, lenha e carvão vegetal e matadouros ou abatedouros de animais de qualquer espécie e charqueados. Do produto da arrecadação dessa receita, 85% são destinados ao Incra e 15% ao Ministério da Agricultura.
12103203	Adicional à Contribuição Previdenciária. Adicional de 0,4% sobre a folha mensal total de salários de contribuição previdenciária dos <u>empregados das empresas em geral</u> . É arrecadado pelo INSS. Do produto da arrecadação, 50% são destinados ao Incra e o restante ao INSS. Da parcela do Incra, 15% são repassados ao Ministério da Agricultura e Abastecimento.
13150000	Taxa de Ocupação de Imóveis É a taxa de ocupação devida aos ocupantes de imóveis da União. Representa 2% a 5%.
16000201	Juros de Empréstimos Resultado das taxas de juros aplicados a empréstimos concedidos.
16001300	Serviços Administrativos Receita das atividades de apoio administrativo executadas em organizações de qualquer natureza, tais como: taxas de expedição de certificados, taxas de registros, renovação, vistorias, licença, cadastramento, etc., datilografia, microfilmagem, cópia xerox, cópia heliográficas e fotostáticas e taxas de inscrição em concurso.
16009900	Outros Serviços Receitas provenientes de serviços que não se enquadram em outras categorias.
19180000	Multas e juros de mora de outras receitas
19210900	Outras Indenizações Recursos recebidos como ressarcimento por danos causados ao patrimônio público.
19220000	Restituições Recursos referentes à devolução de pagamentos indevidos e reembolso ou retorno de pagamentos efetuados a títulos de antecipação.
19900599	Saldo de Exercícios Anteriores - Recursos Diversos Recursos originários de superávit financeiro ajurado em Balanço Patrimonial do Exercício anterior de recursos diversos, das entidades de administração indireta e dos fundos.
19901500	Devolução de Convênios
22190000	Alienação de Outros Bens Imóveis Receita proveniente de outros bens móveis que não se enquadram em outras classificações.
22210000	Alienação de imóveis rurais para colonização e reforma agrária Receita proveniente da alienação de bens imóveis mais para a colonização e reforma agrária.
22290000	Alienação de Outros Bens Imóveis Receitas provenientes de bens imóveis que não se enquadram em outras categorias.

Descentralização e Participação na Reforma Agrária: um processo em discussão

Professora da Universidade
Federal de Pernambuco - UFPE
Consultora do PCT
Incra/IICA

Tânia Bacelar de Araújo

O presente texto apresenta uma síntese de estudo realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Incra/IICA com suas principais conclusões acrescidas de comentários da autora.

Trabalho desenvolvido no segundo semestre de 1997, com relatório concluído em 1998¹, compreende três partes. Na primeira, introdutória, há um esclarecimento conceitual, onde se distingue a descentralização de meros processos de desconcentração, com base na literatura disponível sobre o assunto, e que é matéria do Capítulo 1. Também com base em levantamento bibliográfico se montou o Capítulo 2, que apresenta um resumo do debate atual sobre a tendência à descentralização, nos ambientes mundial e brasileiro.

A Parte 2 trata especificamente da descentralização da reforma agrária, primeiro abordando as particularidades do processo e os desafios específicos que ele apresenta, objeto do Capítulo 3, para depois apresentar, no Capítulo 4, o resultado de trabalho de campo, onde foram levantadas e sistematizadas opiniões, sobre a temática da descentralização da reforma agrária, de atores sociais relevantes e em entes públicos (em especial as municipalidades), que seriam os mais afetados por um movimento descentralizador, com o objetivo de compreender e trabalhar realidades diferenciadas².

Na Parte 3 são apresentadas, sob a forma de Considerações Finais, algumas observações que se julgadas mais relevantes. Esse é o objeto do Capítulo 5.

¹ Esse estudo mais amplo envolveu também os consultores Sérgio Buarque, Osmil Galindo e Clemilda Souza.

² Foram escolhidos 10 municípios de forma a que houvesse pelo menos um em cada uma das macrorregiões do país. Ao final, foi possível visitar 13 assentamentos em 10 municípios, sendo 5 no Nordeste (3 municípios), 2 no Sul (2 municípios), 2 no Norte (2 municípios), 3 no Sudeste (2 municípios) e 1 no Centro-Oeste). São eles: Bonfim-Conceição e Ipueirinhas (Santana do Acaraú/CE), Araras (São João do Araguaia/PA) Arapuã-Simeira (Nova Esperança do Piriá/PA), Três Barras (Cristalina/GO), Fazendas Reunidas (Promissão/SP), São José II e Aroeira (Guaraçá/SP), PA 30 de Maio (Charqueadas/RS), Capela (Nova Santa Rita/RS), Bargado e Santana (Monsenhor Tabosa/CE) e Entroncamento (Itapecuru - Mirim/MA).



Parte 1

Capítulo 1

Bases Conceituais: descentralização e desconcentração

Antes de expor os resultados dos estudos realizados e discutí-los, vale apresentar alguns esclarecimentos conceituais. Precisar claramente os conceitos aqui empregados.

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. Confere a estas capacidade de decisão sobre suas prioridades e diretrizes de ação, e autonomia de gestão de programas e projetos. Representa uma efetiva mudança da escala de poder.

Não pode, portanto, ser confundida com **desconcentração**, que representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de programas, projetos e atividades, sem a transferência da autoridade e autonomia decisória.

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

a) 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);

b) descentralização Estado-sociedade - democratização da gestão de recursos e transferência para a sociedade da capacidade de decisão e execução de atividades, tradicionalmente concentradas nas mãos das unidades estatais e governamentais. Esta 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 dos projetos, atividades e serviços públicos (terceirização com diversas formas de participação e regulação pública).

Com a descentralização, o município, a comunidade e o assentamento (no caso da reforma agrária) devem constituir-se em catalisadores das forças econômicas e energias sociais e síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. 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 dos problemas e 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 uma atomização e fragmentação das ações. 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.

Todavia, 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.

Capítulo 2

A Descentralização nos Ambientes Mundial e Brasileiro

Quando se analisa a literatura contemporânea sobre estratégias empresariais e 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 seja também - nem tampouco um debate ligado a programas e 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, esse paradigma foi bem típico da forma predominante nas políticas públicas, até porque, naquele

período, o Estado desenvolvimentista, intervencionista, marca sua intensa presença na vida do país e a longa ditadura que domina o cenário político dos anos sessenta e setenta reforça a sua tradição centralista.

Mas esses traços não eram só brasileiros. O Welfare State de base keynesiana também teve características centralistas em muitos países. Tanto que autores como Harvey³ 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 impõem a partir, sobretudo, dos anos setenta, do avanço da globalização e das facilidades de acessibilidade criadas pela revolução das comunicações com base na microeletrônica.

As novas tecnologias e os novos processos em curso estariam remontando as bases (técnicas, econômicas, sociais, geográficas, institucionais) de funcionamento, tanto da economia privada como do Estado e, portanto, das sociedades. E a descentralização estaria se apresentando mais consentânea com a flexibilidade, traço dominante dos novos paradigmas tecnológico, produtivo e organizacional.

A emergência desse novo modelo de produção flexível é destacada por autores de formação marxista como Aglietta ou Lepietz, respeitáveis nomes da moderna “teoria da regulação”.⁴

Corresponderia a esse novo momento um processo de redefinição também das formas organizacionais, tanto das grandes corporações capitalistas como dos mecanismos e 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 adequar-se melhor a todos eles.

Percebe-se claramente, portanto, no ambiente atual, onde 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).

No caso de ente público, a crise tem se apresentado mais forte à escala nacional e duas tendências se apresentam mais comuns nos tempos contemporâneos para montar as “bases regulatórias”: a de formação de “blocos supra-nacionais” (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. Nesse 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.

Entre as razões favoráveis à descentralização, são freqüentemente apontadas:

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

Para os não-liberais, a descentralização não se confunde com privatização ou hegemonia de decisões atomizadas por indivíduos ou empresas, mas significa “transferência de competências, meios, recursos e de poder de esferas centrais para esferas locais”.

³ HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

⁴ AGLIETTA, M. *Régulation et Crises du Capitalisme*. Paris: Ed. Calmann-Lévy, 1976.

LIPIETZ, Alain “O pós-fordismo e seu espaço”. In *Revista Espaço e Debates*, São Paulo: NERU, n. 25, 1988.

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 das conjunturas política e econômica vigentes.

Mas as fases onde domina a centralização são mais numerosas e duradouras.

No período autoritário, que se inicia em 1964, a centralização volta a se acentuar política, administrativa e financeiramente. Só 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 empresariais como na implementação de políticas públicas. Dentre os fatores mais freqüentemente observados destacam-se:

i) o privilégio que as políticas governamentais vêm dando à integração competitiva do Brasil na economia mundial em avançado estágio de globalização. Isso prioriza a integração dos pólos dinâmicos da economia nacional à economia mundial, levando ações públicas para certos pontos do território e propiciando parcerias e atuações descentralizadas. Embora “abandonem” espaços e atividades “não-competitivas”, gerando problemas a médio e longo prazos, essa abordagem favorece ações descentralizadas;

ii) a crise do setor público e a reforma do Estado - feita sob influência da visão liberal - (que são processos que impulsionam tendência a delegar atribuições a esferas inferiores da administração governamental); e

iii) 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. É que a descentralização tende a ser 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.

Cabe também destacar que, no caso brasileiro, o novo momento de descentralização é recente, revelando sinais de institucionalização na Constituição Federal de 1988. Ao longo do processo Constituinte se identificam princípios descentralizantes - que terminam por serem 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 Sato⁵, 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, iniciativas autônomas e 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, tem-se a emergência de novos atores sociais e agrava-se a crise fiscal. Mesmo assim, notam-se avanços na descentralização de políticas públicas, em especial nas políticas sociais (saúde, educação) e também nas econômicas (a exemplo do Pronaf, programa federal de apoio à agricultura familiar, implementado de forma descentralizada, nos municípios).

⁵ Ver SATO, A. K. *Descentralização; um tema complexo*. Texto para discussão, n° 314, out. 1993, IPEA.

Parte 2

Capítulo 3

Descentralização no Caso da Reforma Agrária: as particularidades

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 concentrar-se e a agricultura familiar foi valorizada e 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 século 20, 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* recebeu tratamento prioritário e encontrou espaço para 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 uma dimensão modesta (os dados oficiais a seguir apresentados confirmam isso) e a execução 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 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 face aos novos paradigmas tecnológico, produtivo e gerencial.

Os dados abaixo, coletados por José Eli da Veiga⁶ revelam claramente como modificou-se o ritmo dos assentamentos, nos anos mais recentes. A combatividade do Movimento dos Trabalhadores Rurais 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.

Ora, o Incra é essencialmente produto das fases anteriores da vida nacional. Por isso, tendeu a não ser posicionado 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.

Um dos resultados dessa postura tradicional, onde o Incra “fazia tudo” e com um diálogo reduzido com outros órgãos e, sobretudo, com as prefeituras (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(s) onde se situam.

O “isolamento” foi identificado no assentamento onde os assentados aprenderam a se dirigir ao Incra para encaminhar suas demandas, secundarizando o acesso ao poder municipal, como nas prefeituras. 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 munícipes 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 **reestruturação** 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.

⁶ VEIGA, José Eli. *A Incipiente Política Agrária: questão do campo exige novos rumos no Brasil*. In: Revista Ciência Hoje. Rio de Janeiro: SBPC, 1998.

Em seminário promovido no final de 1997 pelo MEPE, Incra e IICA, a professora Leonilde Medeiros, do CPDA/UFRJ, destacou que nos anos 90 a luta pela reforma agrária se recoloca num ambiente distinto. Mostra que 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 a 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. Salienta ainda que, para os movimentos sociais, a *viabilidade do assentamento* se torna crucial. Daí a busca de formação de cooperativas, de desenvolvimento de agroindústrias, da busca de propostas de articulação entre a produção familiar do assentamento e outros agentes econômicos

Outra “novidade” é que os movimentos sociais recusam a “meia cidadania”, daí a amplitude de sua pauta de reivindicação (que extrapola em 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. Por outro lado, “dado novo” dos anos 90 é a revitalização e a resignificação 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 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 e a reforma agrária não ficará, apenas, na redistribuição de terras. E que as ações do governo têm vindo, de certa forma, à 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, o estudo realizado em 1997, referido no início, enfatiza duas preliminares que, se não consideradas, podem inviabilizar qualquer tentativa de conduzir a reforma agrária em bases descentralizadas. Uma que se

Tabela 1. Famílias assentadas pelo governo brasileiro (1964-1998).

período	número de famílias	média anual
1964-1984 - governos militares	115.000	5.500
1985-1989 - governo Sarney	90.00	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.

relaciona 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 de desenvolvimento científico e tecnológico. As principais políticas sociais são as de educação, saúde, habitação, saneamento, previdência e assistência social.

A reforma agrária se inscreve 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 em 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 e 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, comumente, atribuição de instâncias mais elevadas (nacional, em geral, e estadual, em diversos 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. Fica com 55% da receita disponível pelo setor público, contra apenas 16% apropriados pelos municípios.

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 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 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 outra revelação do 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 buscam descentralizar ações indispensáveis ao sucesso de um assentamento (como a assistência técnica) e outras destinam-se a delegar ou 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, com funcionamento muito problemático.

Dentre as iniciativas, o Projeto Lumiar se apresenta como 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 (nas quais a participação de organizações não-governamentais e, até, empresas privadas, alteram 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 vinha sendo desmontado no país inteiro, embora ainda existam unidades que resistiram bem ao 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 MEPP optaram pela formulação e implantação do Projeto Lumiar, montado a

partir de diretriz nitidamente descentralizadora. E da adoção de estratégias da 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 assentada 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.

Apartir 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 de encontro ao 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”.*⁷

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

No que se refere aos Ceras, 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 atinge 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, o Cera conseguiu instalar-se e funcionar com presença de representantes do movimento sindical rural. Mas seu funcionamento ainda é muito recente para uma avaliação.

Capítulo 4

Descentralização da Reforma Agrária: visão de atores relevantes

Como se disse na apresentação, o presente capítulo resulta de trabalho de campo realizado em 1997. As informações e 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), 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 de assentados e assentamentos.

No início, perguntava-se sobre a municipalização da reforma agrária. Mas essa idéia foi fortemente rejeitada.

Tanto os prefeitos como 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 pelas quais 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, a trabalhar, imediatamente, com algo mais aceito: a idéia mais ampla de descentralização. Esta permitiria tratar os três níveis de governo, face às 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.

Dentre os prefeitos, a grande reação se refere à questão do financiamento dos assentamentos. Sem a participação do governo federal eles se pronunciam 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 os governos federal e estadual ajudando o municipal, destinando recursos”

(prefeito de Promissão/SP).

⁷ OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Proposição de Modelos e Processos de Assistência Técnica em Áreas de Assentamento de Reforma Agrária, com Base em Experiências Bem Sucedidas*. Brasília: PCT IICA/Incra, 1997.

Mas, raciocínio semelhante é encontrado em outros personagens, como técnicos. O coordenador regional do Itesp, em Guaraçaí/SP, 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 infra-estrutura (saneamento, estradas vicinais) como as 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 Procler, 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 *privilegiadas* de investimentos e apoio decorrentes de políticas públicas. Os créditos do Procler, o apoio em termos de infra-estrutura implantada nos assentamentos e, agora, a assistência técnica através 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:

a) sobre a desapropriação, 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 referem-se 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. E afirmou:

“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, forçam 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 dos trabalhadores rurais consideram que a **indicação dos assentados** deve ser feita pelo movimento social. 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 Guaraçaí/SP:

“a escolha devia ser feita por uma comissão que contasse com a participação do prefeito, da Câmara de Vereadores, do 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).

b) sobre outras ações inerentes a um processo de reforma agrária

O espaço para movimentos de descentralização e de adoção de parcerias se amplia 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, antes referido).

Em alguns Estados onde a Emater ainda consegue se manter 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, eles 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, por prefeitos entrevistados e 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. Dentre 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 e 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) etc. 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. E 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, a maioria dos seus prefeitos vêem o assentamento como “território do Incra”. Acrescente-se que em 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, localmente atuam diversas ONGs, muitas com experiência exitosa em programas de apoio ao desenvolvimento da agricultura de base familiar e em 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 pré-condição apontada ao longo das entrevistas realizadas é a de que haja clareza que o processo de descentralização dessas ações se destina a “apoiar o desenvolvimento dos assentamentos” e não a desonerar o governo federal. Dentre os requisitos mais comumente apresentados destacam-se:

- i) a definição clara de papéis, atribuições e recursos entre as três esferas de governo;
- ii) a reorganização institucional para facilitar a descentralização interesfera pública e a realização de parcerias com entidades não-públicas;
- iii) a clara definição dos “locus” e 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, dentre 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 em continuidade da presença ativa do governo federal no processo de reforma agrária e, em especial, no seu financiamento). A recusa à descentralização da ação fundiária é convergente, embora fundamentada por razões distintas: prefeitos conservadores

não a querem para não assumirem o ônus de não realizá-la em função de seus compromissos políticos locais, enquanto movimentos sociais não a querem por considerarem 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. Ele 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 quem a conhece a vê com reservas. O receio de que seu real objetivo seja a “desobrigação” é muito forte, tanto entre os movimentos sociais, quanto 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 Lumiar, 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 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 governos estaduais para atuarem em tarefas de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos, especialmente em oferta ou manutenção de infra-estruturas econômica e social, apoio a vistorias e 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 face à 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.

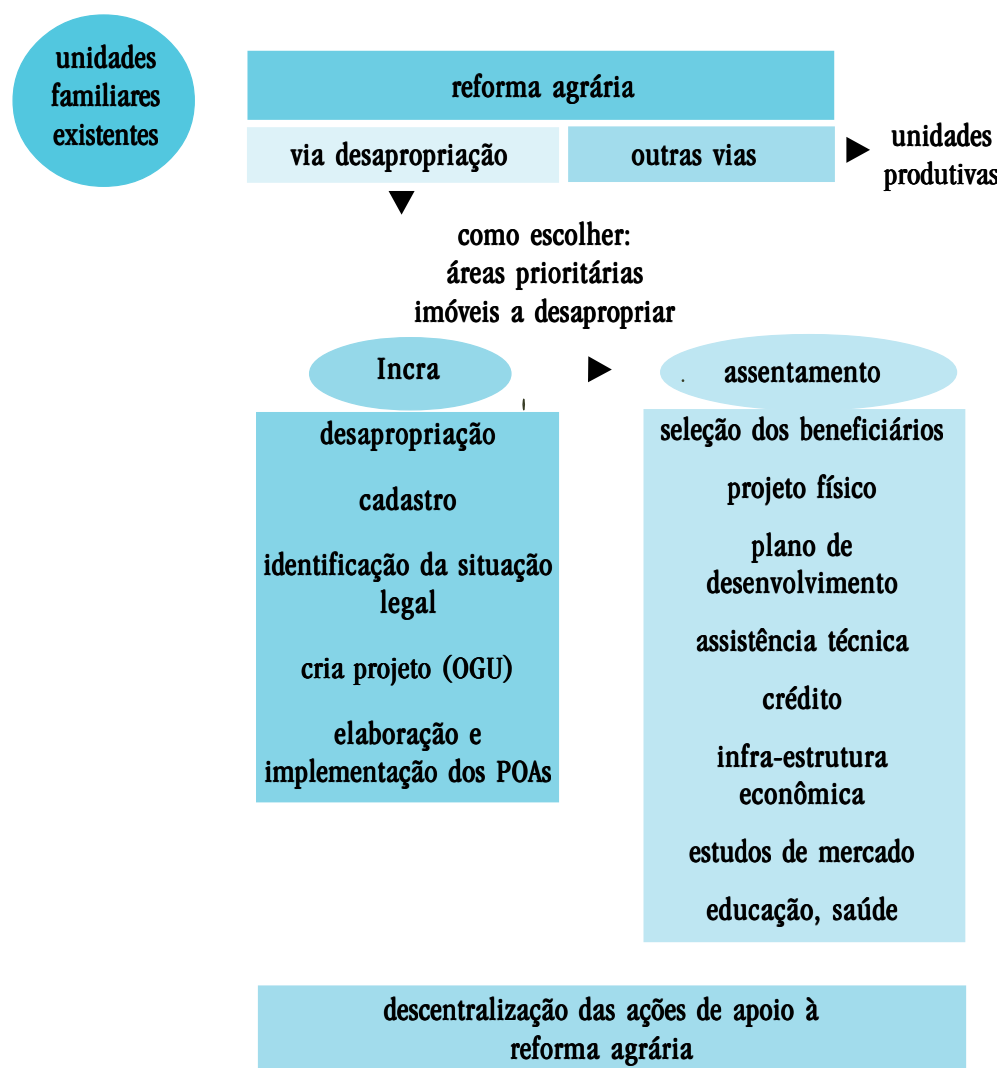
Em alguns Estados, as superintendências do Incra já realizam um bom trabalho de articulação com vistas a escolher as ações prioritárias, bem como para negociar apoio de outros parceiros, de forma a viabilizar o máximo de projetos e iniciativas nos assentamentos.

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 compartilhadas igualmente, não se justificando a negativa dos governos estaduais e municipais de participarem da reforma agrária e, em particular, das ações de apoio ao desenvolvimento e 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 abaixo apresentado tenta sintetizar o foco do debate sobre a descentralização dessa importante política pública.

Foco do debate.



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 dará conta, sozinho, da 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 sobre a reforma agrária para quem está perto dos problemas e da realidade local e mais próximos 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 municípios.

Parte 3

Capítulo 5

Considerações Finais

O estágio do debate sobre a descentralização das políticas de promoção da reforma agrária ainda é muito incipiente. Do lado do governo federal, a proposta de descentralização não está bem clara e completa, embora iniciativas nesta direção já venham sendo tomadas. E o que existe de formulação ainda é pouco difundido e, portanto, pouco conhecido (como revelaram as entrevistas aqui citadas).

Do lado dos atores relevantes para esse processo e para a reforma agrária, as entrevistas também deixam clara a insuficiência do debate sobre a descentralização de tais políticas públicas. 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.

Uma síntese das opiniões recolhidas no estudo que serviu de base para este texto, a seguir apresentada, revelam bem o contexto atual.

Os prefeitos e suas equipes destacaram que seus principais receios são:

- i) que a União transfira para os municípios apenas a responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos, sem transferência de autoridade e autonomia decisória. Cita-se, frequentemente, 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. Desconfiam, assim, que se trata de

mais uma tentativa de repassar para os municípios encargos e responsabilidades constitucionalmente atribuídos à União, sem a clara definição e regulamentação das obrigações e contrapartidas. Temem que as prefeituras sejam obrigadas a pulverizar ainda mais seus poucos recursos, substituindo a União, que, nas condições atuais, bem ou mal, financia os assentamentos;

- ii) que a descentralização, na forma como vem sendo praticada, tenda mais para a municipalização que para a descentralização propriamente dita;

- iii) 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);

- iv) e que a ação fundiária seja dificultada, e em muitos casos, bloqueada. Os prefeitos conservadores temem a pressão do movimento popular para realizar desapropriações que não podem fazer em função de seus compromissos políticos. Os prefeitos não ligados aos oligarcas locais temem que a pressão dessas oligarquias e seus correligionários políticos levem à aquisição e desapropriação de terras, em função de compromissos políticos locais, com distorções maiores que as atuais.

De seu lado, lideranças sindicais e populares — em especial as dos assentamentos — colocam como possibilidades não desejadas:

- i) que a descentralização anule ou minimize a repercussão nacional resultante da pressão dos movimentos (sociais e sindical) de luta pela reforma agrária, atomizando as pressões e as circunscrevendo ao âmbito local, de mais fácil administração face ao poder muito desigual na maioria dos municípios entre as oligarquias e os sem-terra, assentados ou pequenos produtores;

- ii) que possa ocorrer a instrumentalização da política fundiária, em especial nos processos de desapropriação de terras, pela ação de prefeitos conservadores (que constituiriam a maioria), para atenderem a compromissos locais (a ocorrência de “viés” nos processos de desapropriação é vista como podendo onerar o financiamento da terra);

iii) que a descentralização da ação fundiária possa dar origem à discriminação de municípios com prefeitos de oposição (caso da descentralização para governos estaduais);

iv) que ocorra o abandono e desinteresse da União (Incra) pelos assentamentos já existentes, dificultando seu desenvolvimento e consolidação;

v) 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.

Destacam ainda que, dependendo do nível da organização popular para participar do planejamento participativo descentralizado, a descentralização da reforma agrária pode não incorporar essa participação e será uma espécie de “doação” da União às elites locais. Consideram, por fim que existe o risco das 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 educação para os municípios.

Portanto, no contexto brasileiro atual, os principais riscos associados ao movimento de descentralização das políticas patrocinadoras da reforma agrária são:

i) o de uma descentralização atomizada e fragmentadora (o que remete ao debate da descentralização coordenada);

ii) o da desobrigação resultante da delegação de atribuições sem que haja meios, em poder de quem recebe, para assumi-la;

iii) 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).

Mas, existiriam pontos positivos, oportunidades e vantagens associadas ao movimento de descentralização de tais políticas?

Obscurecidos pela dimensão dos receios, existem vantagens para a adoção de políticas descentralizadas. Tais vantagens poderiam ser melhor percebidas e aproveitadas.

Essas vantagens tanto existem que os principais movimentos de luta pela reforma agrária no país, o MST e o movimento sindical rural, atuam de forma descentralizada e exercitam políticas descentralizadas.

O MST, por exemplo, se organiza com base no que se chama na academia, um “modelo descentralizado coordenado”. Tem instâncias coordenadoras nacionais, regionais e locais, cruzando numa matriz de operação as políticas “setoriais” (obtenção de terra, crédito, educação, capacitação gerencial, infra-estrutura, pesquisa, assistência técnica etc.) com uma abordagem espacial (o assentamento, a região de seu entorno, o Estado... até a abordagem nacional). Por isso mesmo consegue dar conta da heterogeneidade de situações a enfrentar e valorizar a diversidade de situações regionais como uma coisa positiva, como uma potencialidade do país. Em nível nacional fixam-se as diretrizes gerais (o que haverá de comum) e em cada um dos outros níveis deixam espaço para as adaptações à realidade local (daí ações específicas).

Em seminário recente, organizado pelo MEPF e pelo Incra, com apoio do IICA, para discutir a temática da descentralização⁸, o professor Bernardo Fernandes, da Unesp e que atua como consultor do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, enfatizou que a descentralização já é prática incorporada nos movimentos sociais. Destaca, por exemplo, que no acampamento já começa a descentralização. Um acampamento dura, em média, 2 anos e meio (mas há os que duram 5 e até 10 anos). Os acampamentos são “espaços de luta”, de resistência, mas também de socialização. Acampados já se relacionam com as autoridades (especialmente as locais) e com outros atores sociais. Em geral os acampados sobrevivem do trabalho assalariado (mesmo que eventual) e de doações. Aquela comunidade é que executa a seleção das famílias que vão para um assentamento (e adapta a escolha aos critérios do Incra). Essa tarefa, portanto, já está descentralizada.

Insiste que nos assentamentos, a descentralização também já vem ocorrendo, pois ele “é um projeto de desenvolvimento local (que precisa do apoio de muitos atores sociais) e, mais que isso, para os assentados, é um projeto de vida. Daí a descentralização ser inevitável”.

Já a descentralização das ações federais, considera aquele painelistas, não pode ser feita de forma abrupta. Nela, a

⁸ Seminário “Descentralização das Ações de Apoio à Reforma Agrária”, realizado em Recife, de 19 a 21 de novembro de 1997.

participação dos assentados e seus representantes é muito importante. Há riscos de cooptação e de práticas populistas, mas vai ser uma experiência muito importante para os movimentos sociais. E destaca como elemento gerador de dificuldade a postura do governo, que “tende a bater nos movimentos sociais, quando precisa reconhecer que os assentados são os sujeitos da reforma agrária”.

A Contag, por seu turno, deu ao país um bom exemplo de proposta de política descentralizada de apoio à agricultura familiar, ao negociar com o governo o Pronaf. Esse programa também é concebido sob o modelo da descentralização coordenada, com diversos níveis de coordenação: desde o nacional até o municipal. Aí não existe o risco da desobrigação, vez que o financiamento é claramente definido como sendo atribuição do governo federal. O modelo institucional de execução do Pronaf inclui um conselho nacional (com representantes governamentais e da sociedade civil), conselhos estaduais (também de composição mista) e os conselhos municipais de Desenvolvimento Rural (já instalados em mais de 1000 municípios do país). Os resultados mais positivos tendem a ser encontrados onde existe mais organização dos atores sociais, onde a participação é mais efetiva, onde o diálogo governo – sociedade civil se faz com mais efetividade. Uma facilidade é que, nesse caso, o apoio se dá à agricultura familiar fora dos assentamentos. Ou seja, não se precisa fazer o debate da ação fundiária, “locus” de maior resistência às ações descentralizadas, como se viu aqui.

Para facilitar a emergência de visões mais favoráveis à descentralização das políticas ligadas à promoção da reforma agrária, ter propostas claras e debatê-las com os principais agentes a serem “empoderados” no movimento descentralizador parece fundamental.

Nessas propostas, não basta apenas formular os modelos de descentralização. E eles devem ser vários, com diferentes graus de descentralização, em função da natureza das políticas. Pois, como se viu aqui, a política fundiária ainda teria que estar mais centralizada que muitas das outras políticas de apoio, como as de desenvolvimento da produção a ser organizada pelos assentados ou as de dotação de infraestrutura ou as destinadas ao aumento do capital humano e social nos municípios onde se fará a reforma agrária.

É muito importante debater, também, o ritmo e as estratégias de implementação dos movimentos descentralizadores. Das entrevistas ficou clara a mensagem de que esse processo descentralizador deveria ser “gradual, negociado e flexível o suficiente para dar conta da heterogeneidade da realidade regional brasileira”.

Com a descentralização, as instâncias locais (o município, a comunidade) devem se constituir em **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 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 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 uma *atomização e fragmentação* das ações no plano local. Esta tendência, reforçada pelos próprios limites de informação das sociedades locais, pode restringir a eficácia das iniciativas e programas de desenvolvimento, pela falta de percepção dos processos globais em que o local está inserido e interagindo, condições concretas do ambiente.

Portanto, a descentralização não pode eximir o governo federal de suas responsabilidades no processo de reforma agrária, especialmente na ação fundiária (e em especial nos processos de desapropriação); daí ser necessário definir claramente os papéis das diversas instâncias e parceiros.

As dificuldades atuais para fazer avançar o processo de descentralização no caso da reforma agrária parecem residir mais no “clima de desconfiança” existente em relação ao governo federal por parte dos movimentos sociais e dos Estados e municípios, como revelaram as entrevistas aqui citadas. A herança histórica de isolamento do Incra em relação aos Estados e municípios e a existência de disputa política no plano local entre a instituição federal e as instituições estaduais (especialmente os órgãos estaduais de terras) constituem-se, também, em um complicador do processo de descentralização.

Sem a construção de um clima de confiança entre os envolvidos e interessados na reforma agrária não é possível formar parcerias e, portanto, implementar um efetivo processo de descentralização. Construir esse “clima” e começar pelas iniciativas de menor resistência parece recomendável. Fazer avançar mais rápido a descentralização das chamadas “políticas de apoio” (na área de infraestrutura, crédito, assistência técnica, entre outras) que na ação fundiária criaria menos resistência. Esse parece ser o foco inicial recomendado para o debate entre as instâncias governamentais e as da sociedade civil.

O Papel do Governo Estadual na Descentralização¹

Presidente da ANOTER

Antônio Bezerra Peixoto

Diretoria Executiva:

Antônio Bezerra Peixoto
(CE), presidente;

Ronaldo Barata
(BA), diretor regional Norte;

Marcos Alexandre Kowarick
(MA), diretor regional
Nordeste;

Marcelo Beroaldo
Michelazzo,
diretor regional
Centro-Oeste;

Sebastião Paixão,
diretor regional Sudeste;

José Carlos de Araújo Vieira
(PR), diretor regional Sul.

1. Introdução

O presente documento contém a proposta básica do Fórum Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras - ANOTER para a descentralização da reforma agrária no Brasil.

As idéias aqui apresentadas são fruto de amplas discussões promovidas pela ANOTER e pelos órgãos estaduais de terras, iniciadas em 1995 com o lançamento do documento intitulado “Subsídios para uma Proposta de Política Agrária Nacional”.

Estas discussões tiveram continuidade durante os anos de 1996 e 1997, com a equipe técnica do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que fundamentaram a elaboração do documento “Diretrizes do Processo de Descentralização da Reforma agrária”.

A proposta da ANOTER para a descentralização da reforma agrária prevê a definição de uma *política agrária nacional*, apoiada num *sistema nacional de reforma agrária* e executada a partir de um *plano nacional de reforma agrária*, tendo a descentralização como um pressuposto básico.

O novo papel do governo estadual, para a execução de um *plano nacional*, é aqui entendido como descentralizado e facilitador da participação, visto como um processo organizado, consciente e capaz, que implica em livre manifesto de opinião e decisões sobre os destinos daqueles que fazem parte do processo da reforma agrária.

¹ Este texto é de responsabilidade da Diretoria Executiva da ANOTER.



Por último, são aqui comentados alguns aspectos jurídicos e institucionais que necessitam de revisão e adequação para que a descentralização da reforma agrária seja concretizada.

2. O Processo de Descentralização

A atualidade econômica de abertura comercial, a realização de reformas profundas do Estado e a implementação do programa de estabilização criaram um novo ambiente macroeconômico onde novas forças atuam de forma concentradora e outras desconcentrando. As políticas públicas são incluídas como fatores de desconcentração, apresentando a tendência de implementação de forma descentralizada, como já é o caso das de educação e de saúde. Assim, globalização e desenvolvimento local são, hoje, importantes nas decisões governamentais e empresariais.

O contexto da globalização da economia e a modernização da gestão pública impõem ao país a necessidade de políticas públicas ousadas, que contemplem a geração massiva de novos empregos e a conseqüente inclusão social dos trabalhadores rurais sem terra e dos pequenos proprietários com terras insuficientes, na perspectiva do desenvolvimento sustentável da população brasileira.

A ANOTER entende a reforma agrária como uma política pública de grande alcance, envolvendo diversas políticas setoriais, levando a mudanças na relação homem-terra e nas relações sociais no campo, e induzindo ao desenvolvimento rural sustentável. Ou seja, a reforma agrária não é uma simples redistribuição de terras ou ações isoladas de regularização fundiária.

Os resultados da reforma agrária têm mostrado os limites da estrutura do governo federal para assumir as novas dimensões estratégicas que a sociedade brasileira tem exigido, demonstrando a necessidade urgente de uma revisão da concentração de atribuições no âmbito federal.

A descentralização é um procedimento democrático para estabelecer responsabilidades entre os diversos níveis da administração pública que atuam direta e indiretamente nas ações de reforma agrária. É, portanto, um procedimento bastante complexo, que envolve problemas legais, políticos, administrativos e institucionais.

A descentralização não pode ser entendida como uma parceria de agentes comprometidos com a reforma agrária ou como uma simples delegação de competências do nível federal para as Unidades da Federação.

A ANOTER entende a descentralização da reforma agrária como um processo de transferência da autoridade e do poder decisório do governo federal para os governos estaduais, municipais e a sociedade civil organizada conferindo aos novos atores capacidade de decisão e autonomia de gestão. Ou seja, a execução de um *plano nacional de reforma agrária* não pode ser atribuição e responsabilidade apenas da União, mas de todas as Unidades da Federação, Estados, Municípios, como também da sociedade, significando, portanto, mudança na estrutura de poder na reforma agrária brasileira.

A projeção das mudanças nas estruturas e nas relações sociais no campo aponta para um novo modelo a ser desenhado e concretizado nas atividades agropecuárias e agroindustriais.

Este novo modelo é a agricultura familiar cooperada, estratégia voltada para garantir a produção de alimentos, geração de emprego e renda na economia e garantir a sustentabilidade das unidades de produção.

A participação, dando consistência ao processo de descentralização, tem na implantação dos assentamentos o seu lugar de maior destaque, onde se encontrará com a organização da produção e dos assentados, abrindo espaços para a conquista da autogestão e conseqüente emancipação, cabendo ao governo estadual o papel de facilitador do processo na perspectiva do desenvolvimento local.

A descentralização da reforma agrária deve ocorrer no contexto de uma *política agrária nacional*, apoiada num sistema nacional de reforma agrária e executada a partir de um *plano nacional de reforma agrária*, compatibilizando os planos estaduais de reforma agrária.

3. Política Agrária Nacional

A ANOTER propõe que a *política agrária nacional* obedeça aos seguintes objetivos principais e diretrizes a seguir relacionados:

A. Objetivos

Objetivo Central

a) assegurar que a terra, recurso natural essencial à vida e ao desenvolvimento, possa ter sua posse e uso condicionados à sua função social, em níveis de qualidade e quantidade satisfatórios aos seus usuários

atuais e futuros em todo o território nacional, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável.

Objetivos Específicos

a) compatibilizar a ação do Estado e da iniciativa privada com o melhor ordenamento da estrutura fundiária de forma a assegurar as condições para o desenvolvimento econômico e social com a melhoria da qualidade de vida e da relação homem/terra, em equilíbrio com o meio ambiente;

b) planejar e executar, de forma integrada, regionalizada, descentralizada e participativa a ação agrária com vistas a otimizar a posse e uso da terra;

c) contribuir decisivamente para o processo de desenvolvimento sustentável do país e da população do campo que vive em estado de extrema pobreza, buscando transformações nas relações de trabalho.

B. Princípios

Princípios fundamentais

a) a ação agrária deve ser integrada, regionalizada, descentralizada e participativa. Deve considerar a função social da terra, relações de trabalho justas e as condições de sustentabilidade da atividade agropecuária. A descentralização da reforma agrária deve ocorrer no contexto de uma *política agrária nacional*, apoiada num *sistema nacional de reforma agrária* e executada a partir de um *plano nacional de reforma agrária* que seja o somatório com a compatibilização dos planos estaduais de reforma agrária;

b) as unidades básicas a serem adotadas para a ação fundiária são a *família assentada* e o *imóvel regularizado*;

c) a democratização da posse e uso da terra e o estabelecimento da relação de trabalho justa são a base de sustentação da *política agrária nacional*, que deve ter como apoio uma política agrícola e outras políticas setoriais complementares na busca do desenvolvimento sustentável;

d) a terra, como recurso limitado que desempenha importante papel no processo de desenvolvimento, impõe custos crescentes para sua obtenção, tornando-se um bem econômico de expressivo valor, decorrendo que:

► a tributação pela posse e utilização da terra é entendida como fundamental para otimização de seu uso e conservação e como instrumento de viabilização da *política agrária nacional*, penalizando terras improdutivas e premiando a agricultura familiar² e empresarial;

► a posse da terra pode se dar via assentamento e reassentamento de famílias, reorganização e regularização dos imóveis rurais, todas passíveis de tributação, dentro dos limites da lei;

► a tributação pelo uso da terra deverá se fundamentar num *cadastro técnico de imóveis rurais* cuja organização, implantação e manutenção ficam sob a responsabilidade dos governos estaduais, inclusive a arrecadação do Imposto Territorial Rural, para financiar as atividades agrárias de iniciativa dos Estados e Municípios. A coordenação nacional ficará com o Incra que será a cabeça do sistema;

e) sendo a terra um bem econômico de múltiplos e competitivos usos na economia, sua titulação, através de Título de Domínio, Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou qualquer outro tipo de título é considerada instrumento importante para o melhor ordenamento fundiário e deve atender ao seguinte requisito:

► a titulação de imóveis rurais deve ser responsabilidade de um único órgão não-setorial, no âmbito federal, o Incra, e, no âmbito estadual, o órgão estadual de terras, mesmo nas áreas de construção de obras públicas para abastecimento hídrico, irrigação, reflorestamento e outros.

Princípios de utilização

a) a utilização da terra deve ter como prioridade a segurança alimentar;

² Agricultura Familiar - “Estratégia voltada para garantir a segurança alimentar; minimizar riscos; aumentar a renda total da família e por unidade de trabalho; garantir o emprego da mão-de-obra familiar; investir na melhoria e ampliação das condições de trabalho e produção”, de acordo com Lima, A.J.P. de e outros, - Administração da Unidade de Produção - Familiar. Rio Grande do Sul, UNIJUI, 1995.

b) os recursos naturais existentes nos imóveis redistribuídos, reorganizados e regularizados devem ser direcionados, observada sua diversidade, para as diferentes finalidades agrícolas, pecuárias, mineralógicas, agro-industriais, respeitando sempre as condições de sustentabilidade econômica e ambiental;

c) as terras redistribuídas, reorganizadas e regularizadas devem ser utilizadas a partir de um plano de ação com organização comunitária e fundamentada na unidade de produção familiar;

d) deve ser feito um grande esforço para que a pesquisa agrícola nacional gere e adapte tecnologias no contexto da agricultura familiar, visando o aumento de produtividade e conservação dos recursos naturais nos imóveis beneficiados pela reforma agrária. Nas áreas redistribuídas e reorganizadas deve ser garantido serviço de assistência técnica e extensão rural - ATER até a emancipação, conforme previsto na Constituição Federal.

Princípios de administração

a) a administração da *política agrária* deve ser estabelecida e aperfeiçoada de forma organizada, mediante a institucionalização de um *sistema nacional de reforma agrária*, envolvendo a União, Estados, Municípios, iniciativa privada e entidades da sociedade civil organizada ligadas aos trabalhadores e aos proprietários rurais, etc.;

b) o *sistema nacional de reforma agrária* terá como órgão superior um *conselho nacional de reforma agrária* que manterá um *plano nacional* atualizado a cada quatro anos e elaborado em conjunto com as entidades componentes do sistema;

c) o *conselho nacional de reforma agrária* demandará do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em consonância com os Estados, um *plano operativo anual* a ser executado, acompanhado e avaliado de forma sistêmica e contínua, pelos órgãos competentes;

d) o *conselho nacional de reforma agrária* desenvolverá esforços para viabilizar, o mais breve possível, a organização, implantação e manutenção

de *cadastro técnico de imóveis rurais* pelos governos estaduais;

e) a administração da *política agrária nacional* tomará como base a unidade de produção familiar e incentivará a participação dos governos estaduais e municipais e dos beneficiários da reforma agrária na gestão dos projetos de assentamento, reassentamento e reorganização.

C. Diretrizes

a) priorizar as ações de obtenção de recursos fundiários para redistribuição, reorganização e regularização, com vistas ao equilíbrio homem-terra, reduzindo a ociosidade das terras nos grandes imóveis e a pressão populacional nos pequenos imóveis;

b) implementar mecanismos de proteção contra políticas públicas que possam estimular a concentração de terra e a minifundização dos imóveis rurais;

c) compatibilizar a *política agrária nacional* com outras políticas setoriais e assegurar uma política agrícola em níveis federal e estadual, com zoneamento agro-ecológico, visando a sustentabilidade das atividades rurais, tendo como referência a rede nacional de gestores sociais;

d) agilizar o processo de descentralização de aquisição das áreas para assentamento de trabalhadores rurais, com vistas à redução de custos e de tempo, com a participação da iniciativa privada e da capacitação dos assentados em processos de participação, organização e gestão;

e) integrar os assentamentos à dinâmica do desenvolvimento local, inserindo-os na vida econômica, social, cultural e política do Município;

f) articular o *programa de reforma agrária* com o Pronaf — Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar e com o PCPR — Programa de Combate à Pobreza Rural;

g) assegurar aos governos estaduais meios para organização, implantação e manutenção de *cadastro técnico de imóveis rurais*, de forma a transformar o *sistema nacional de cadastro rural* em real instrumento de apoio à reforma agrária, atendendo aos

princípios de confiabilidade, atualidade e disponibilidade;

h) promover a modernização institucional dos órgãos estaduais de terras e do Incra, aprimorando seus procedimentos e controles, compatibilizando-os com um efetivo processo de descentralização.

4. O Sistema Nacional de Reforma Agrária

A reflexão da ANOTER sobre a questão agrária aponta para soluções que descentralizem o processo de decisão e execução da reforma agrária, permitam a aglutinação das instituições públicas envolvidas, integrem e dêem caráter de complementaridade aos meios técnicos e financeiros disponíveis, construam a co-responsabilidade na execução dos planos nacional e regionais de reforma agrária, reduzam a distância entre a área federal e a base e origem dos problemas que estão nos Estados e Municípios e formalizem a participação de entidades representativas dos trabalhadores e proprietários rurais, assegurando a legitimação e o controle social do processo.

A criação e o funcionamento de um *sistema nacional de reforma agrária*, que englobe todas as instituições públicas e entidades da sociedade civil organizada que participam da reforma agrária, são consideradas como imprescindíveis para a unidade de comando, a agilização e a descentralização de todo o processo de reorganização fundiária. Este *sistema nacional de reforma agrária* deve ser previsto na legislação que estabeleça a *política agrária nacional*, a qual deve ter como conteúdo básico:

- a. Objetivos;
- b. Estrutura organizacional;
- c. Colegiados de coordenação e participação:
 - Conselho Nacional de Reforma Agrária;
 - Conselho Estadual de Reforma Agrária;
 - Conselho Municipal de Reforma Agrária.
- d. Colegiados de Articulação e Assessoria Técnica:
 - Comissão Nacional de Gestores;
 - Comissão Estadual de Gestores;
 - Comissão Municipal de Gestores.

- e. Comitê Técnico Incra/Órgão Estadual de Terras;
- f. Responsabilidade e atribuições para desapropriação;
- g. Responsabilidade dos Governos Estaduais e Municipais;
- h. Responsabilidade das Entidades de Agricultura, Ciência e Tecnologia, Agentes Financeiros, Educação, Saúde, Infra-estrutura, Meio Ambiente, etc.;
- i. Responsabilidade das Entidades Representativas dos Trabalhadores e Proprietários Rurais.

A idéia de instalação dos conselhos nacional, estadual e municipal de reforma agrária visa assegurar legitimidade e controle social, através da participação e a co-responsabilidade das instituições públicas no processo de reforma agrária.

As comissões de gestores têm por objetivo principal articular as instituições nas ações de reforma agrária, compatibilizando e somando os recursos técnicos e financeiros disponíveis. A assessoria técnica aos conselhos nos seus respectivos níveis de governo servirá como instrumento de acompanhamento e controle da execução da reforma agrária.

A referência operacional, aproveitando suas experiências e seu caráter de flexibilização, será a *rede nacional de gestores sociais*, que é apoiada pela Casa Civil da Presidência da República, já oferecendo o desenho e o ambiente de descentralização no contexto do Mare – Ministério da Administração e Reforma do Estado.

O *comitê técnico Incra/órgão estadual de terras* visa dar assessoria técnica ao secretário de Estado responsável pela política agrária no sentido de dirimir dúvidas, esclarecer procedimentos e buscar uma ação integrada entre o Incra e as demais entidades federais e estaduais.

As responsabilidades e poderes para desapropriar devem ser revistos. Acredita-se que o monopólio da União não é o melhor caminho. Recomenda-se uma parceria entre os Estados e a União nessa tarefa, utilizando os títulos da dívida agrária - TDA, independente de quem seja o expropriante. No caso do governo estadual ser o expropriante, deve haver mudança na Constituição Federal, nos artigos 22 e 184, atribuindo aos governadores os poderes para desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária.

As responsabilidades dos Estados e Municípios, das instituições públicas envolvidas e das entidades

representativas dos trabalhadores e proprietários rurais devem ser definidas, de forma a conseguir-se integração, regionalização, descentralização, participação e sustentabilidade no processo de reforma agrária.

5. Plano Nacional de Reforma Agrária

O *plano nacional de reforma agrária* deve contemplar os objetivos, princípios e diretrizes enunciados nos itens anteriores, o que sinteticamente, significa levar em consideração os seguintes pontos:

► Integração

O *plano nacional de reforma agrária* deve estar prioritariamente contido em um *plano nacional de desenvolvimento/plano plurianual*, com integração vertical e horizontal com as demais políticas e planos setoriais do governo federal, a fim de que se otimize os recursos disponíveis.

► Regionalização

Existem problemas regionais específicos que devem ser levados em consideração na elaboração e execução do *plano nacional de reforma agrária*. Daí a participação e a parceria com os governos estaduais e municipais assumirem uma grande importância. Os planos devem ser feitos por Estados, compatibilizados regionalmente e depois nacionalmente.

► Descentralização

A execução do *plano nacional de reforma agrária* não pode ser responsabilidade apenas do Incra e dos órgãos estaduais de terra, mas de todos os órgãos que, direta ou indiretamente, dirigem suas ações ao meio rural, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, como também da iniciativa privada através das forças do mercado.

► Participação

A elaboração, a execução, o acompanhamento e a avaliação do *plano nacional de reforma agrária* devem ter participação ativa da sociedade civil organizada, não só como meio de legitimação, mas também como processo educativo de exercício da cidadania e da democracia, com vistas a melhoria nas relações de produção, através da

definição clara das metas, do público, dos direitos e deveres de cada pessoa (física ou jurídica, individual ou coletiva) envolvida no processo e ao controle social.

► Linhas de Ação

a) descentralizar e modernizar o processo de obtenção de terras utilizando mecanismos ágeis e de menores custos financeiros, através de:

- desapropriação por interesse social;
- compra, através de leilões públicos/licitações;
- arrecadação de terras devolutas;
- criação de outras formas que envolvam proprietários, público meta, governos estaduais e municipais;
- crédito fundiário;
- revisão de concessões.

Esses trabalhos deverão ser realizados através de ações integradas entre Incra, governos estaduais e municipais, agentes financeiros, forças do mercado³ (proprietários de imóveis rurais e público meta da reforma agrária).

b) estimular a iniciativa privada e agentes financeiros a participar do processo de reforma agrária, definindo o papel do governos estadual e municipal e dos beneficiários no que diz respeito à infra-estrutura básica e das áreas destinadas à reforma agrária, bem como no que diz respeito à gestão das mesmas;

c) regulamentar e modernizar a legislação agrária vigente, principalmente no que diz respeito a obtenção de terras, cadastro técnico de imóveis rurais, tributação, parceria e arrendamento;

d) definir critérios que selecionem assentados mais vocacionados para administração da unidade de produção;

e) capacitar os assentados para autogestão dos projetos de assentamento tornando possível a otimização das atividades visando a um melhor desempenho dos projetos e uma definição adequada das condições para emancipação;

f) assegurar aos governos estaduais meios técnicos e financeiros necessários para organização, implantação

³ As forças de mercado atuarão sob orientação do Estado de acordo com suas políticas agrícola e agrária.

e manutenção do *cadastro técnico dos imóveis rurais*, para aperfeiçoar e modernizar o *sistema nacional de cadastro rural*, de forma a tê-lo como instrumento de apoio à reforma agrária;

g) implantar um *sistema nacional de reforma agrária* adotando o princípio da descentralização, que garanta aos governos estaduais o comando da *política agrária* em seu território, propicie a modernização institucional, a participação dos municípios e da sociedade civil organizada envolvida;

h) implantar códigos de uso dos solos e outros recursos naturais, e atualizar o código de águas;

i) reorientar o sistema de previdência social, com vistas a equiparar os direitos dos trabalhadores rurais e urbanos;

j) criar instrumentos de política agrícola diferenciada por região e por categoria de produtores.⁴

► Sustentabilidade

A idéia central no conceito de sustentabilidade é a de permanência, de durabilidade dos resultados. A capacidade de algo sustentar-se ao longo do tempo, de não se autodestruir, de continuar produtivo. A visão do longo prazo.

Pode-se dizer que, até hoje, o processo de reforma agrária e as políticas agrícola e agrária não têm sido sustentáveis: não têm tido condições de durabilidade, de estabilidade. Politicamente, as intervenções de governo não têm tido a continuidade necessária; economicamente, não têm gerado os resultados esperados, em termos de taxas de retorno e de renda; socialmente, não têm criado os empregos necessários nem melhorado as condições de vida da população rural; geoambientalmente, têm contribuído para destruir os recursos naturais (causando perdas de produtividade agrícola), destruir a vegetação, exaurir e poluir fontes hídricas, etc.

O desenvolvimento sustentável é multi-dimensional e compreende as dimensões: econômico-social, geoambiental, político-institucional e científico-tecnológico. A *política agrária* e o *plano nacional de reforma agrária* deverão ter como eixo a busca de sustentabilidade nessas quatro dimensões, que ao serem abordadas corretamente, deverão garantir o desenvolvimento sustentável do setor agrícola.

Trata-se, portanto, de um novo paradigma na condução do processo de desenvolvimento.

Essas quatro dimensões da sustentabilidade são interdependentes. Reforçam-se entre si, gerando sinergias potencializadoras do desenvolvimento. Somente por artifício metodológico, e para fins analíticos, se pode considerá-las isoladamente.

6. Papel do Governo Estadual - atividades básicas

A descentralização das ações de reforma agrária é incompatível com a existência de estruturas administrativas federais que atuem em completa dissonância e independência do governo estadual. O comando das ações de reforma agrária, em cada Unidade da Federação é atribuição do governador do Estado, através da Secretaria por ele indicada ou de outra estrutura correlata.

Para exercer este comando, o governo estadual deve articular a formação do *conselho estadual de reforma agrária*, de caráter deliberativo e com funções de articulação, implementação, supervisão e controle das ações de reforma agrária em âmbito estadual.

O referido conselho, preferencialmente, presidido pelo Secretário de Estado responsável pela *política agrária estadual*, deve conter a representação das forças da reforma agrária no Estado e deve contar com os meios necessários e suficientes para garantir agilidade de decisão e efetividade de coordenação.

Em síntese, a ANOTER acredita que uma nova matriz institucional deve ser estabelecida, de modo a contemplar o novo papel do governo estadual na formulação e execução da *política agrária nacional*.

As diversas atividades da reforma agrária podem ser sintetizadas pela ordem e conforme o conteúdo de cada uma delas, as quais estão ligadas às atividades de redistribuição, de regularização e de reorganização, são classificados em **atividades permanentes e atividades pontuais**.

6.1 Atividades permanentes

São as que têm abrangência em todo o território estadual, e podem ser assim resumidas:

⁴ Vide: "Por um Programa Agrário" de autoria de José Graziano da Silva, publicado na Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - Abra, 1993.

- 6.1.1 Zoneamento estratégico;
- 6.1.2 Cadastro rural;
- 6.1.3 Diagnóstico e projeto de reestruturação fundiária;
- 6.1.4 Regularização fundiária;
- 6.1.5 Identificação, seleção, vistoria e avaliação de imóveis;
- 5.1.6 Obtenção de recursos fundiários;
- 6.1.7 Gerenciamento do sistema de informações;
- 6.1.8 Plano Estadual de Reforma Agrária;
- 6.1.9 Plano Operativo Anual.

6.1.1 Zoneamento Estratégico

O zoneamento estratégico define áreas prioritárias dentro do território estadual para onde devem se orientar os projetos de ação fundiária. As decisões devem ser tomadas considerando a demanda, com especial atenção para as áreas com riscos de conflito, e a oferta de terras para a reforma agrária, além das condições agronômicas dos solos, acesso aos mercados, disponibilidade de infra-estrutura, futuros projetos governamentais e outros fatores que viabilizem a agricultura familiar cooperada e o desenvolvimento rural.

6.1.2 Cadastro Rural

Consiste na identificação, caracterização e cadastramento de todos os imóveis rurais existentes, para reconhecimento da malha fundiária, visando à unificação dos registros comuns às instituições federais, estaduais e municipais.

Sua implantação dará maior confiabilidade às informações, evitará dispersão de recursos humanos e financeiros, dará maior consistência e integridade aos dados e oferecerá um instrumento para potencializar as ações de descentralização.

Sua estrutura constará de uma base comum – contendo dados cadastrais estruturais –, e uma base própria de responsabilidade de cada entidade, com informações específicas, de acordo com sua missão institucional.

6.1.3 Diagnóstico e Projeto de Reestruturação Fundiária

O diagnóstico é o resultado da análise de todos os dados cadastrais (gráficos e literais) e o projeto de reestruturação fundiária define as ações a serem executadas, agrupando-as

em ações de redistribuição (assentamentos e reassentamentos), de reorganização (remembramento visando reduzir a pressão demográfica sobre os recursos naturais) e regularização (legitimação de títulos de domínio e regularização de posses).

6.1.4 Regularização Fundiária

A discriminação é o processo de identificação dos imóveis rurais que são de domínio e posse, com apuração do devoluto, e posterior arrecadação e matrícula em nome do Estado.

A regularização fundiária visa assegurar a posse da terra aos trabalhadores rurais e conter o processo de especulação.

6.1.5 Identificação, Seleção, Vistoria e Avaliação de Imóveis Rurais

A identificação e a seleção dos imóveis têm como finalidade instruir o processo de decisão sobre a viabilidade econômica-financeira e a sustentabilidade dos mesmos. São estudos sumários mas conclusivos, baseados em índices de produtividade, de investimento e retorno e nos cenários mercadológicos disponíveis.

A vistoria e a avaliação têm por objetivo levantar as informações necessárias a instruir o processo de decisão sobre a desapropriação ou aquisição de imóveis, aqui incluído o levantamento da cadeia dominial do imóvel como medida de segurança e garantia da legitimidade do título de propriedade.

6.1.6 Obtenção de Recursos Fundiários

São os atos finais do processo de obtenção de terras para a redistribuição ou para a reorganização fundiária.

6.1.7 Gerenciamento do Sistema de Informações

Além das informações cadastrais de todos os candidatos e dos que foram classificados pelos critérios de seleção como beneficiários, o SIPRA incorpora informações sobre o imóvel, planejamento e construção de infra-estrutura, produção e outras informações que caracterizem o projeto de assentamento e seu desenvolvimento.

6.1.8 Plano Estadual de Reforma Agrária

A complexidade das atividades anteriormente descritas exige sua organização e formalização, mediante a elaboração de um *plano estadual de reforma agrária*, atualizado de 4 em 4 anos, que deverá ser compatibilizado, juntamente com os dos outros Estados, em um *plano nacional de reforma agrária* com vigência em um quadriênio e executado de acordo com *planos operativos anuais*, que alocarão recursos necessários ao bom desempenho das ações de reforma agrária no Estado.

6.1.9 Plano Operativo Anual

Plano Operativo Anual (POA) – Consolidação das demandas dos planos de ações e planejamentos físicos dos assentamentos, compatibilizados com o *plano estadual de reforma agrária*.

6.2 Atividades Pontuais

Em cada projeto de assentamento, são:

- 6.2.1 Seleção de famílias;
- 6.2.2 Planejamento físico;
- 6.2.3 Criação de projetos de assentamento;
- 6.2.4 Implantação dos projetos de assentamento;
- 6.2.5 Plano de ação;
- 6.2.6 Assistência técnica;
- 6.2.7 Concessão e liberação de créditos de implantação, custeio e investimento;
- 6.2.8 Emancipação do assentamento.

6.2.1 Seleção de Famílias

A seleção dos beneficiários obedece a critérios definidos em lei e em outras normas decorrentes da lei. Esses critérios são aplicados sobre os candidatos apresentados pelas entidades de representação dos trabalhadores rurais e por outras entidades locais.

No caso da redistribuição, a seleção de beneficiários é assistida pelo Sipra (Sistema de Informações dos Projetos de Reforma agrária), que emite lista classificatória de todos os candidatos. Esta deverá ser manejada pelo comitê responsável pela seleção dos beneficiários.

Quanto à reorganização e regularização fundiária, a seleção de beneficiários deverá ser assistida pelo cadastro rural.

6.2.2 Planejamento Físico

Este planejamento contém o detalhamento físico do imóvel desde a definição de locação da reserva legal, as vias de acesso e de circulação, a demarcação de áreas comuns e coletivas, até a locação dos equipamentos sociais, como escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários e outros.

Esse planejamento pode ser baseado em hortofotocartas, plantas baixas, estudos topográficos tradicionais ou com GPS ou em mapas plani-altimétricos georeferenciados.

6.2.3 Criação de Projetos de Assentamento

Os imóveis desapropriados, comprados ou financiados e as terras públicas em posse do Estado podem ser objeto de criação de projetos de assentamento, através de atos legais que permitam que estas áreas possam ser utilizadas para assentar os beneficiários da reforma agrária e possam receber investimentos e créditos com recursos provenientes do orçamento federal para a reforma agrária.

6.2.4 Implantação dos Projetos de Assentamentos

As atividades relacionadas à implantação dos projetos de assentamento, preferencialmente orientados por um *plano de ação*, deverão ser acompanhados pelos assentados com o apoio da assistência técnica. Estas atividades incluem a elaboração de projetos básicos, licitações e fiscalizações de obras e serviços, através de contratação direta ou em convênios com prefeituras e órgãos executores federais, estaduais ou municipais, além das atividades ligadas ao desenvolvimento dos assentamentos (créditos, assistência técnica, capacitação, industrialização, relações institucionais, mobilização comunitária, etc.).

6.2.5 Plano de Ação

O *plano de ação do assentamento*, o qual se desdobra em outros subplanos, abrange a produção, comercialização, infra-estrutura, gestão, organização e a capacitação tecnológica dos assentados. O método utilizado está baseado na participação ativa e efetiva dos assentados, os quais se capacitam para diagnosticar seus problemas, identificar as alternativas de solução e buscar os meios para implementá-las.

6.2.6 Assistência Técnica

A *assistência técnica aos assentamentos* envolve as áreas de produção, comercialização, infra-estrutura, gestão, organização e capacitação dando prioridade para a elaboração do *plano de ação*, o qual deverá ser acompanhado pela entidade responsável pela *assistência técnica* e pelos assentados.

6.2.7 Concessão e Liberação de Créditos de Implantação, Custeio e Investimentos

O crédito de implantação está relacionado com a entrada dos beneficiários no assentamento (alimentação e fomento) e à sua fixação no mesmo (habitação).

Os créditos de custeio e investimento destinam-se às atividades produtivas constantes no *plano de ação* e obedecem às normas específicas emanadas do programa de crédito.

6.2.8 Emancipação de Assentamentos

Consiste em ato governamental que transfere a titularidade da terra aos assentados e determina o início do resgate dos empréstimos para a aquisição da terra e para implantação das atividades produtivas dos assentados. A emancipação se regerá por critérios, cuja aplicação será realizada com a participação dos assentados e suas entidades representativas.

7. Aspecto Jurídico-Institucionais

O processo de descentralização da reforma agrária, como instrumento central da *política agrária nacional*, exige uma revisão nos instrumentos legais que orientam as ações agrárias no Brasil.

A competência de legislar sobre Direito Agrário e Desapropriação (CF, art. 22, I - Direito Agrário, II - Desapropriação) deve ser modificado para que se possa dar competência aos governos estaduais para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária. Deve-se buscar um mecanismo para, no caso dos Estados desapropriarem por interesse social para fins de reforma agrária, que o Tesouro Nacional efetue o pagamento da terra nua e das benfeitorias.

Em caráter emergencial, pelo que prevê o parágrafo único, do artigo 22, da Constituição Federal, a União poderá, através de lei complementar, autorizar os Estados a legislares sobre questões específicas do Direito Agrário.

Neste caso, pode-se entender que não se trata de competência exclusiva, já que admite a possibilidade da autorização, através de lei complementar.

A Lei 6.383, de 07 de dezembro 1976, que trata do “processo discriminatório de terras devolutas” limita as ações discriminatórias de terras devolutas estaduais à celebração de convênios com o Incra. O governo estadual deve ter autonomia para legislar sobre suas terras e dar-lhes o destino que lhe aprouver.

O Imposto sobre o Propriedade Territorial Rural-ITR, tratado na CF, art. 153 – VI, como imposto federal, deve ser revisto, de forma a ser transferido para Estados e Municípios como instrumento de financiamento da reforma agrária.

Portanto, são necessárias alterações constitucionais de forma a permitir a instituição de uma *política agrária nacional* com a conseqüente descentralização da reforma agrária.

No tocante à parte institucional, tanto o governo federal, através do Ministério Extraordinário da Política Fundiária-MEPF e do Incra, como os governos estaduais, através das Secretarias setoriais (Agricultura, Justiça, Desenvolvimento Rural) responsáveis pela questão agrária, os institutos de terras (autarquias, fundações), departamentos de terras, coordenadorias de terras, fundo de terras ou mesmo Secretaria Estadual de Assuntos Fundiários, como no Paraná, devem ser revistos. A reforma agrária necessita de um novo arcabouço institucional.

A proposta da ANOTER é a elaboração de uma reflexão acerca da situação atual do aparato jurídico – institucional de formulação e execução da *política agrária nacional*, envolvendo todos atores sociais interessados. Desta reflexão se passaria para o desenvolvimento de um novo paradigma para o setor agrário, estabelecendo nova distribuição de atribuições entre a União, os Estados e os Municípios, e uma nova estratégia de participação do setor privado e das organizações não-governamentais.

A implantação deste novo arcabouço institucional não diminuirá as responsabilidades do Incra, que de agente executivo passará a ser o principal gestor e formulador da política e da ação setorial, contando com o apoio complementar das demais esferas públicas, das organizações da sociedade civil e do setor privado.

A descentralização tornará maior a responsabilidade do Incra, fazendo uma mudança qualitativa, mas não representará um menor comprometimento do governo federal, quanto ao objetivo de otimizar as condições de posse e uso da terra e assegurar a preservação dos recursos naturais.

Anexo 1. Matriz Institucional: atividades / atores.

	Atividades / Atores	Incra / Governo Federal	Estado	Município	Conselho Estadual de Reforma Agrária
5.1	ATIVIDADES PERMANENTES				
5.1.1	Zoneamento estratégico	Ordena estudos das políticas e dos planos federais com os Estados	Formula propostas de áreas prioritárias		Analisa e dá parecer sobre as áreas prioritárias
5.1.2	Cadastro rural	Formula, coordena e gerencia a base única	Gerencia, alimenta e atualiza a base própria. Atualiza a base única	Atualiza os dados cadastrais	Supervisiona
5.1.3	Diagnóstico e projeto de reestruturação fundiária	Define com os Estados diretrizes gerais	Formula e elabora em conjunto com o Município	Participa da formulação e elaboração com o Estado	Analisa e dá parecer
5.1.4	Regularização fundiária	Formula, elabora e executa em articulação com o Estado em terras de seu domínio	Formula, elabora e executa em articulação com o Município	Participa da execução com o Estado	Analisa e dá parecer
5.1.5	Identificação, seleção, vistoria e avaliação de imóveis	Define com o Estado diretrizes gerais. (1)	Executa todas as ações em áreas de interesse e sob jurisdição do governo estadual		Analisa e dá parecer sobre relação de imóveis a serem vistoriados e avaliados
5.1.6	Obtenção de recursos fundiários	Elabora e/ou revisa os processos de desapropriação e aquisição de terras, decreta a desapropriação, coordena as ações repassando os recursos para o Estado.	Revisa processo de desapropriação ou aquisição de terras, elabora decretos e executa compra, crédito fundiário e arrecadação		Supervisiona o processo
5.1.7	Gerenciamento de sistemas de informações	Gerencia em nível nacional os sistemas de informações, executando a inclusão/alteração de dados.	Gerencia em nível estadual os sistemas de informações, executando a inclusão/alteração de dados.		Supervisiona
5.1.8	Plano Estadual de Reforma Agrária	Consolida e compatibiliza os planos estaduais em um plano nacional	Elabora e formula proposta estadual em parceria com o Município		Supervisiona
5.1.9	Plano Operativo Anual (POA)	Levantamento das demandas de infraestrutura, serviços sociais e crédito para os assentamentos	Levantamento das demandas de infraestrutura, serviços e créditos para os assentamentos e elaboração de propostas para alocação dos recursos	Encaminha demandas de infraestrutura e serviços sociais para os assentamentos	Acompanha e apresenta propostas para o programa operativo. Supervisiona prazos de execução

(1) O Incra/governo federal transferirá a função para o Estado onde for possível.

(2) Trabalho realizado com a participação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais - STRs.

continuação

	Atividades / Atores	Incra / Governo Federal	Estado	Município	Conselho Estadual de Reforma Agrária
5.2	ATIVIDADES PONTUAIS				
5.2.1	Seleção de famílias	Define critérios e mantém o banco de dados de candidatos e beneficiários	Define critérios, alimenta o banco de dados de candidatos e beneficiários, coordena e executa o processo de seleção (2)	Participa do processo como membro	Homologa relação de beneficiários
5.2.2	Planejamento físico	Planeja áreas sob sua responsabilidade.	Coordena e executa a elaboração dos projetos		Supervisiona
5.2.3	Criação de projetos de assentamentos	Cria projetos de assentamento	Cria projetos de assentamento		Homologa
5.2.4	Implantação dos projetos de assentamento	Executa as atividades com a participação dos assentados, Estado e Municípios (1)	Executa as atividades com participação dos assentados e Municípios	Participa na execução de infra-estrutura e serviços sociais	Supervisiona
5.2.5	Plano de ação	Executa as atividades com a participação dos assentados (1)	Executa as atividades com participação dos assentados		Supervisiona
5.2.6	Assistência técnica	Executa as atividades com a participação dos assentados (1)	Executa as atividades com participação dos assentados		Supervisiona
5.2.7	Concessão e liberação de créditos de implantação, custeio e investimento	Libera recursos para créditos de implantação, de custeio e investimento	Coordena concessão de créditos, após assentados na elaboração e execução de projetos		Supervisiona
5.2.8	Emancipação do assentamento	Define critérios nacionais, edita atos de titulação e emancipação dos projetos. Propõe relação de projetos a serem emancipados	Opina sobre critérios nacionais e define critérios estaduais. Editar atos de titulação e emancipação dos projetos. Propõe relação de projetos a serem emancipados	Propõe relação de projetos a serem emancipados	Propõe critérios nacionais e regionais de emancipação. Supervisiona e aprova relação de assentamentos a serem emancipados no Estado

(1) O Incra/governo federal transferirá a função para o Estado onde for possível.

(2) Trabalho realizado com a participação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais - STRs.

O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis

Professores do Instituto de Economia (IE) da Unicamp e pesquisadores do Núcleo de Economia Agrícola (NEA/IE)

Antônio Márcio Buainain

José Maria da Silveira

Coordenador Executivo do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), do Gabinete do Ministro de Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário

Edson Teófilo

1. Introdução

Na maioria dos países atualmente desenvolvidos, o processo de desenvolvimento deu-se através da superação de problemas que se manifestaram em vários momentos históricos e que, de alguma maneira, se colocavam como obstáculos à continuidade dele. Uma das características mais marcantes do desenvolvimento brasileiro tem sido a capacidade de o processo de acumulação seguir adiante desviando-se dos obstáculos que se apresentaram ao longo do tempo, evitando assim enfrentamento direto e sua superação. Por isso mesmo, o processo tem sido caracterizado como conservador. A questão agrária é um dos exemplos mais emblemáticos da natureza conservadora do desenvolvimento brasileiro. Ao longo do tempo, ela tem sido apresentada em diversas formas e em intensidade variada; mesmo que seu significado nem sempre seja claro, ninguém ousa declará-la superada.

Apesar das profundas transformações sociais e econômicas do país, a raiz da questão continua sendo a vigência de um padrão de propriedade de terras arcaico, que mantém e sustenta um dos mais iníquos e ineficientes sistemas de distribuição e utilização de terras conhecido atualmente. Todavia, é certo que a questão agrária hoje não é a mesma do fim do século passado ou dos anos 50.

De um lado, o crescimento da economia brasileira, nas últimas décadas, tratou de questionar a idéia de que a estrutura agrária colocava-se como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país; a ampliação do mercado interno¹ e a globalização das economias alargaram ainda mais o espaço para a expansão do padrão de acumulação excludente.

¹ O modelo de desenvolvimento brasileiro, especialmente a partir dos anos 70, sustentou-se na expansão do mercado interno de bens de consumo durável, identificados à cesta de consumo da classe média e alta, e nos investimentos de base. Tal modelo tem sido caracterizado como excludente, já que, apesar da redução relativa da pobreza, marginalizou parte significativa da população dos benefícios do progresso econômico.



A própria questão da segurança alimentar — outro dos argumentos históricos em favor da reforma agrária — é redefinida a partir dos processos de integração econômica e globalização: a identidade entre segurança alimentar e auto-suficiência que orientava algumas políticas agrícolas no passado é substituída pelo conceito de *self-reliance*, que enfatiza a capacidade de obter, e não de produzir, os alimentos.

De outro lado, as estruturas agrárias modernizaram-se: o *agribusiness* é hoje responsável por parcela significativa do produto agropecuário do país; parte do latifúndio adquiriu um caráter empresarial e os níveis de produtividade aumentaram de forma considerável; as relações “atrasadas” foram substituídas por relações “modernas”, embora ainda distantes dos padrões adotados pelos países desenvolvidos; o país transformou-se em produtor e exportador de produtos agro-industriais não tradicionais. Apesar dos efeitos negativos da crise dos anos 80, parte do setor agropecuário modernizou-se e pode ser hoje considerado como eficiente e competitivo.

No entanto, o sistema de propriedade da terra não se modificou. Ao contrário, foi reforçado com o fechamento das fronteiras, as quais funcionavam como válvulas de escape para pressões fundiárias, e pelo conhecido processo de concentração da riqueza durante períodos de instabilidade monetária e crise de acumulação. Nesse contexto, as transformações produtivas, longe de aliviar o problema agrário, contribuíram para sua manutenção e até seu agravamento.

A modernização conservadora do latifúndio reforçou a concentração da propriedade da terra e o caráter excludente do modelo de desenvolvimento agropecuário. Como regra geral, as “relações arcaicas” foram substituídas por relações de assalariamento temporário, embora sem qualquer proteção legal em muitas regiões. Subsistem, ainda hoje, de forma disfarçada, em algumas áreas, regimes de trabalho compulsório que se aproximam perigosamente do semi-escravo, utilização de crianças e condições de trabalho totalmente condenáveis. A produção de subsistência foi eliminada em grande medida e os produtores expulsos para os centros urbanos. Parcela significativa dos atuais

minifúndios são hoje mais “lugar de moradia” que unidades de produção. Os excedentes populacionais são rapidamente “escoados” para os grandes e médios centros urbanos, onde são rapidamente absorvidos em condições de vida miseráveis.

Mais recentemente, a magnitude e a visibilidade dos problemas agrários foram amplificadas pela prolongada crise que afetou parte da agricultura brasileira, desde final dos anos 80, assim como pela cada vez mais evidente falta de alternativas de sobrevivência para a população rural sem-terra e sem-trabalho. Neste contexto, cresceram os conflitos e a violência no campo, chamando a atenção de toda a sociedade para a necessidade de que finalmente este problema fosse encarado de frente.

Governo e sociedade vêm convergindo sobre a necessidade de acelerar e expandir o programa de reforma agrária. As intervenções fundiárias, através de projetos de assentamento do Incra, adquiriram um papel de grande destaque entre as políticas públicas atualmente em implementação.² A simples expansão do programa de reforma agrária foi suficiente para colocar em debate sua eficácia e sustentabilidade e gerar novas políticas de reordenamento fundiário.

O objetivo do presente trabalho é analisar as opções políticas de redistribuição fundiária no novo contexto de políticas de distribuição agrária, tomando como referência a superação do círculo vicioso da pobreza, representado tanto por seus efeitos negativos sobre a eficiência econômica e crescimento quanto pelo baixo nível de aproveitamento das potencialidades dos agentes econômicos que mais sofrem restrições do ponto de vista da dotação e acesso a recursos.

O trabalho está organizado em 7 seções. Após esta introdução discute-se o sentido da mudança na orientação das políticas de desenvolvimento rural; na seção 3 discute-se a relação entre crescimento, desigualdade e pobreza; na seção 4, discute-se o possível esgotamento das formas tradicionais de reordenamento fundiário e, em seguida, na seção 5, algumas reformas necessárias a melhorar sua eficiência. Na seção 6, discute-se o Programa Cédula da Terra, que é central para o trabalho. Na última seção, de observações

² A importância da política fundiária é confirmada pela magnitude dos recursos orçamentários e extra-orçamentários que vêm sendo alocados, pela sua amplitude geográfica e pelo número de famílias apontadas como beneficiárias diretas e indiretas. Com efeito, apesar da guerra de números, ninguém de boa fé chegaria a discordar que, nos últimos anos, foram assentados um número recorde de famílias (aproximadamente 300 mil), e que a reforma agrária transformou-se, efetivamente, em um programa prioritário para o governo federal.

finais - não necessariamente conclusivas - apresenta-se um conjunto de ponderações e perguntas que se contrapõe à perspectiva teórica adotada no texto, os desafios do “mundo real”, base para uma futura análise do programa.

2. Reorientação das Políticas de Desenvolvimento Rural e sua Relação com Crescimento e Pobreza

As análises das políticas de desenvolvimento rural, adotadas nos países em desenvolvimento no pós-guerra, estão diretamente associadas ao seu esforço de industrialização. Em muitos países, as políticas de crédito, de garantia de preços mínimos, de subsídio à produção e à difusão de inovações tecnológicas convergiram para promover a modernização da base técnica da agricultura e sua integração ao processo de industrialização em curso, sem qualquer consideração com seus efeitos sociais e ambientais. A forte concentração de riqueza no mundo rural e a manutenção — em alguns países, o agravamento — de níveis elevados de desigualdade e pobreza não eram considerados obstáculos ao crescimento econômico (sem entrar no mérito de que isso estaria certo ou errado). Prevalencia a idéia que o fundamental era criar as bases para o crescimento — independente das articulações sociais presentes — e que os problemas de pobreza seriam naturalmente superados pelo próprio enriquecimento da sociedade, produzido pelo crescimento econômico.

Este processo foi alvo de críticas severas, principalmente ao longo da década de oitenta, não só por estar relacionado a efeitos socialmente indesejáveis, mas por estar identificado com uma forma de gestão da economia que se tornou progressivamente inoperante em face à crise do Estado na maioria dos países latino-americanos. (Rezende e Buainain, 1995; Schiff e Valdés, 1992). Indo além, percebe-se que o esgotamento do modelo não pode ser atribuído apenas a problemas de natureza macroeconômica, em particular à crescente inadequação das políticas à situação de crise fiscal e conseqüente insustentabilidade financeira.

O esgotamento do modelo e as dificuldades encontradas por muitas políticas para alcançarem plenamente seus objetivos, em particular aqueles referentes aos aspectos sociais, parecem estar vinculados à própria natureza das políticas adotadas, em particular dos mecanismos de

intervenção no mercado que, em muitos casos, produziam estruturas e resultados insustentáveis a longo prazo. Um dos aspectos mais relevantes na apreciação crítica ora em curso é que, em muitos casos, o desenho específico assumido pelas políticas de desenvolvimento rural geraram estruturas macroineficientes, que consumiam parte significativa dos recursos no âmbito técnico-burocrático. Também contribuíram para o aparecimento de várias formas inadequadas de incentivos não compatíveis seja com os objetivos da própria política seja com sua sustentabilidade: comportamentos oportunistas, seleção adversa em mercado com contratos incompletos e risco moral derivados da relação assimétrica de poder entre governo e beneficiários.³

O esgotamento do modelo e as crescentes dificuldades dos Estados operarem políticas públicas no marco da institucionalidade vigente produziu, a partir dos anos 90, mudanças relevantes no modelo e na orientação das políticas de desenvolvimento. Observa-se uma redefinição do Estado e de seu papel no sentido de adequá-lo a uma nova institucionalidade cujas características básicas são a liberalização dos mercados, desregulamentação da economia e ao que vários autores vêm chamando de “*free market trade policies-FMFT*”.

Na visão de alguns autores (entre eles Biswanger & Deininger, 1997 e principalmente de Janvry *et alii*, 1997) trata-se, principalmente, de uma mudança de enfoque e não da negação da importância das políticas:

como implementar estas políticas (ligadas às prescrições orientadas pelo mercado) que vão na direção dos critérios econômicos e sociais do setor (...) com uma atenção crescente sendo dada ao desenho e à implementação de políticas que maximizem a eficiência econômica dentro de um contexto de mercado, ao mesmo tempo que buscando objetivos sociais que levem em consideração a pobreza, a desigualdade, a sustentabilidade e o crescimento econômico.

(De Janvry *et alii*, 1997:3-4).

Dentro deste quadro é possível definir uma pauta setorial compatível com o FMFT. Indicaremos seus pontos principais:

³ Para um resumo da literatura econômica relacionada ao assunto, ver Sappington (1991) e mais recentemente Hart (1997). Para uma aplicação para o caso brasileiro, relacionando estrutura de governança e centralização burocrática e gerencial, ver Silveira e Rabelo (1998).

a) tornar mínima a intervenção do governo nos sinais de mercado, preferindo formas diretas de subsídios e de impostos, bem como transferências *lump sum*; b) implementar o acesso a ativos, reduzindo custos de transação e aumentando a produtividade de “grupos alvo”, fazendo com que a iniciativa de seus componentes — individual ou coletivamente, mas dentro de um contexto do processo de *targeting* — seja o elemento fundamental para o sucesso da política; c) maximizar o uso do setor privado, por exemplo, na provisão de fundos para o financiamento de certas políticas (por exemplo, de agro-industrialização).

Um dos desdobramentos desse marco é o processo de reformas das políticas setoriais, o qual busca novos desenhos de políticas e programas que substituam as formas centralizadas, paternalistas e dirigistas que caracterizaram as políticas agrícolas e agrárias da maioria dos países latino-americanos.

Isso significa, de um lado, tornar mais clara e acessível a recepção dos sinais de mercado pelo agentes em geral e pelos beneficiários das políticas em particular, criando um conjunto de incentivos adequados ao uso eficiente dos recursos em nível microeconômico e ao pleno aproveitamento das potencialidades das populações do meio rural. Por outro lado, como condição mesmo da promoção de um contexto que permita aflorar o dinamismo e eficiência dos agentes, a reorientação das políticas busca superar o quadro de interferência burocrática e as ineficiências características das políticas anteriores por meio da descentralização, transferência de responsabilidades aos próprios beneficiários, privatização e tarifação de serviços como assistência técnica e informação de mercado, e parcerias com a comunidade local.

160

Todavia, caracterizar as mudanças apenas a partir da aderência ao FMFT é insuficiente e não inclui uma das motivações centrais para a reorientação de políticas que envolvam as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza. Esta insuficiência justifica e motiva a adoção de políticas de distribuição de ativos como central na definição de estratégias de desenvolvimento econômico, em geral, e rural, em particular.⁴

⁴ O foco no combate e redução da pobreza rural é derivado dos elevados índices de pobreza vigentes no campo e nos efeitos positivos em cadeia que podem advir destes programas.

⁵ A Curva de Kuznets mostrava uma correlação não linear entre distribuição de renda e crescimento econômico. Países com baixíssimo nível de desenvolvimento apresentavam perfil igualitário de distribuição de renda, a qual se mostrava mais concentrada à medida que melhorava o nível de desenvolvimento dos países. A partir de um certo nível de desenvolvimento, a concentração de renda observada voltava a reduzir-se. Ver Guanzioli (1998) para uma revisão sucinta deste debate.

⁶ Políticas distributivas só ganharam espaço sob pressão política de movimentos sociais fortemente contestatórios.

3. Crescimento, Desigualdade e Pobreza

O problema do desenvolvimento agrícola está diretamente vinculado à questão da pobreza e da distribuição de renda, principalmente em países que, ao longo de sua trajetória, não lograram atingir níveis desejáveis de bem estar para grande parte de sua população. Todavia, o sentido de causalidade entre o desenvolvimento (e, em particular, o desenvolvimento agrícola) e distribuição de renda não é facilmente determinado.

O exemplo brasileiro ilustra muito bem um caso em que ao longo período de modernização e desenvolvimento agrícola correspondeu um processo de concentração de renda. A riqueza do país e da agricultura aumentou, mas a distribuição de renda decorrente desse processo deu-se de forma bastante imperfeita e regionalmente segmentada (Pacheco, 1998; Veiga, 1998). Com isso, têm-se elevados níveis de disparidade entre grupos populacionais quando se tomam variáveis-chave para estratificá-los, como por exemplo, aquelas relacionadas à educação (anos de escolaridade), condições de habitação, gastos ou riqueza (ativos).

A análise econômica da relação entre pobreza, desigualdade de renda (e da riqueza) e crescimento assume importância fundamental para definir os elementos relevantes para a condução de políticas de desenvolvimento rural que atendam aos objetivos de promoção de eficiência e equidade e não apenas ao atendimento assistencialista de populações carentes.

O primeiro ponto é perguntar-se o que motiva a ação redistributiva. Por que, do ponto de vista da racionalidade econômica, ela seria necessária?

Até recentemente muitos autores, baseados na parábola de Kuznets (1955),⁵ sustentavam que a má distribuição de renda não se colocava como um obstáculo ao crescimento econômico. Esta concepção ajuda a explicar por que as políticas de cunho distributivas ocuparam tão pouco espaço na agenda efetiva do desenvolvimento latino americano.⁶

Embora dominante, esta posição não era absoluta. Como lembra Guanzioli, outros autores como Chenery (1974) e Fishlow (1995) sustentavam que a distribuição de renda afetava o crescimento econômico. Pesquisas recentes conduzidas por Deininger e Squire (1998:4 e 13), com base em uma amostra de 108 países, concluem que “uma distribuição de renda desigual não é um forte determinante do crescimento futuro. Ao contrário, distribuição desigual da propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento de longo prazo”.

Aceito este resultado, a distribuição de ativos passa a ser relevante para a promoção do crescimento, independente das razões éticas e de justiça social que continuariam a justificar, como ocorreu no passado, as políticas de combate à pobreza, redistribuição de renda e de ativos (terra e imóveis urbanos).

A pergunta seguinte seria: não existiriam mecanismos de mercado capazes de, progressivamente, incorporar regiões e pessoas com menos dotação ao processo de desenvolvimento?⁷

Uma resposta geral a este problema seria negativa devido à existência de falhas de mercado e de informação imperfeita. Nessas condições, é difícil demonstrar que o mercado produziria uma alocação de recursos intertemporal conducente à redução das desigualdades e à erradicação da pobreza. Ao contrário, esta tenderia a reproduzir-se até o ponto em que a própria acumulação poderia ser questionada pelos movimentos sociais.

Todavia, continuaria sem resposta a seguinte pergunta: por que a desigualdade na distribuição de riqueza e a pobreza afetam negativamente o desenvolvimento? Esta pergunta pode e vem sendo abordada de vários pontos de vista. Uma primeira consideração abrangente é que a desigualdade e pobreza geram ou estão associadas a estruturas de governança ineficientes que afetam não apenas a eficiência dos pobres, mas também a do conjunto da economia, reforçando, inclusive, o círculo vicioso de pobreza e desigualdade.

Uma linha de explicação baseia-se na idéia de contratos incompletos e a aplicam, no contexto definido acima, Bardhan *et alii* (1998). O ponto de partida é a existência de ativos cujas

características não podem ser previstas em contrato. Ou cujas prescrições não encontram caminho legal para serem atendidas. Por exemplo, o esforço colocado por uma família em determinada área de terra para a produção agrícola ou a decisão de assumir determinado nível de risco. Estes ativos podem determinar um nível de incerteza e certos contratos podem levar a resultados que não remuneram adequadamente o que a literatura (Hart, 1997) denomina “a reclamação sobre o fluxo de rendimentos correspondentes a direitos individuais não previstos em contrato”.

Outros casos podem enquadrar-se no mesmo tipo de raciocínio. Dois exemplos, bastante pertinentes à análise que faremos depois sobre o Programa Cédula da Terra, referem-se à dificuldade de punir famílias ou indivíduos que não estejam cumprindo adequadamente as tarefas referentes a uma associação, ou de explicar as dificuldades para o estabelecimento de explorações associativas/coletivas de ativos — mesmo quando teoricamente é possível demonstrar as vantagens que adviriam de tal arranjo produtivo — e/ou de criar estímulos adequados para manter estas explorações. Estes temas vêm sendo tratados, seja como “desvio” de conduta individual seja como resultado de diferenças culturais entre povos ou etnias. Mesmo sem levar adiante a questão, é conveniente indicar que ambos podem ser melhor explicados e entendidos à luz do conceito de estrutura de governança.

Aproximando mais ainda a questão aos efeitos da pobreza e desigualdade no crescimento, Hoff (1998) provê uma explicação teórica de como pode operar este mecanismo baseado no conceito de contratos incompletos.

Quando emprestadores têm informação imperfeita sobre os prestamistas ou quando empregadores/donos de propriedades rurais têm informação imperfeita sobre trabalhadores, indivíduos com baixo nível de dotação de riquezas são excluídos do mercado de capital, dos contratos de trabalho e dos contratos de arrendamento que impliquem uma maior contribuição do que aquela que caracteriza certos acordos/contratos de parceria (ver Banerjee *et alii*, 1998).

Tem-se, portanto, que aqueles que mais necessitariam do apoio do sistema de crédito ou cujo acesso à terra depende de contratos de longo prazo para sua exploração são

⁷ Ver Barro, Sala-I-Martin (1996) para a análise dos processos de convergência absoluta e condicionada de renda; para o caso do Brasil, ver Ferreira e Ellery (1996), Ferreira (1996), Silveira e Kageyama (1996) entre outros; para a análise dos efeitos de um possível reordenamento fundiário sem transferência de ativos, ver Carter e Zimmerman (1998).

justamente os que, por problemas de informação imperfeita, são postos de lado no processo. Em resumo, para Hoff (1998:3-4), a distribuição de riqueza assume importância, uma vez que a riqueza daqueles que estão transacionando afeta os contratos e sua habilidade de atuar após estabelecidas as garantias dos financiamentos; a forma dos contratos interfere na lucratividade tanto por afetar o esforço alocado quanto por sua capacidade de estimular os agentes a revelar certas informações privadas.

Hoff (1998) desenvolve o argumento através da seguinte forma:

a) há um nível crítico de riqueza inicial para que indivíduos com mais informação sobre a probabilidade de sucesso do empreendimento (que o prestamista) decidam tomar emprestado; o indivíduo dispõe de informações privadas sobre o real investimento pessoal que fará para que o empreendimento dê certo. Essas informações, combinadas com o nível de riqueza inicial mínimo necessário para a obtenção de bons resultados, determinarão a validade de um empréstimo;

b) num processo de seleção adversa, parece natural que governos respondam ao problema de subinvestimentos através de subsídios ou afiançando o crédito. No entanto, Hoff demonstra que o recurso disponível seria melhor aplicado na forma de doações utilizáveis como garantia fiduciária, com os indivíduos assumindo, dessa forma, os riscos inerentes a uma operação desta natureza. Ao contrário do subsídio ou da fiança, a doação pode aumentar tanto a eficiência quanto o bem-estar geral dos indivíduos de baixa renda;

c) considerando o compromisso pessoal do indivíduo com o êxito do empreendimento — que Hoff define como risco moral — indivíduos com maior riqueza inicial, i.e., maior capacidade de absorver perdas, irão buscar contratos que melhor incentivem seu esforço adicional. O resultado é que os indivíduos mais pobres tendem a estabelecer contratos menos favoráveis, dificultando, portanto, a retenção de excedentes para acumulação.

A lista de pontos acima pode ser complementada pela questão que se refere ao incentivo fornecido em relação à renda fora do contrato de parceria, que, a partir de um certo nível, aumenta o poder de barganha do agente (Banerjee *et*

alii, 1998 e também Bardhan *et alii*, 1998). Nesses casos, uma concentração elevada de riqueza tende a reduzir o salário competitivo e com isto desestimular um maior esforço alocado pelo agente. Trata-se de um efeito indireto da concentração sobre a eficiência da organização e do esforço produtivo.

Nem sempre o resultado de um processo de redução do risco de desigualdade leva a uma melhora na alocação social (não cabe aqui discutir se o critério é paretiano ou não). A intuição é que uma distribuição induz as famílias pobres a assumir atividades envolvendo risco superior na direção do aumento do bem-estar. Ao mesmo tempo, a redistribuição de ativos aumenta a probabilidade de comportamentos *free rider* e reduz o nível de comprometimento de agentes que antes estavam mais próximos de uma situação de neutralidade ao risco (de Janvry & Sadoulet, 1995).

Outra vertente deste mesmo tema é discutida por Guanziroli (1998) e refere-se ao debate “grande propriedade rural *versus* pequena propriedade ou produção familiar”. O argumento, no caso, é que “na agricultura, com raras exceções, não estão presentes as economias de escala”. Embora a produção em grande escala tenha vantagens na utilização de alguns equipamentos, na obtenção de crédito e no processo de comercialização, “tem desvantagens na supervisão e nos custos de gerenciamento da produção, os quais ... são extremamente elevados quando se contrata um grande número de trabalhadores assalariados” (Guanziroli, 1998:3).

Daí se depreende que a concentração do ativo terra produz uma estrutura produtiva baseada na produção em larga escala que, na maioria dos ramos da agropecuária, está longe de ser eficiente. Neste caso, a sobrevivência destes empreendimentos só ocorre devido, de um lado, às políticas públicas que os protejam e assegurem sua viabilidade, e de outro, ao bloqueio imposto pela própria desigualdade e pobreza ao crescimento do setor familiar que poderia competir e ameaçar o domínio da produção em larga escala.

Outro argumento, nesta mesma linha, refere-se aos efeitos da desigualdade sobre o desenvolvimento local (Veiga, 1998), tornando mais difícil o enfrentamento das formas conservadoras de poder local. O que a literatura denomina *empowerment* de agentes de transformação é dificultado por vários níveis de desigualdade.

Há mais um ponto a ressaltar: mecanismos como os explicitados acima fornecem algumas explicações possíveis

para uma relação de determinação entre desigualdade e situações de estagnação. Nesse sentido, abrem uma perspectiva mais interessante do que aquela que se limita a descrever a “armadilha de pobreza”.⁸

Convém insistir que a relevância dos mecanismos que apresentamos estaria não apenas relacionada à existência de desigualdade (que, de fato, existe mesmo nos países ricos, como os EUA), mas também à presença significativa de pobreza. A existência de significativos níveis de pobreza e de desigualdade na posse de ativos no meio rural relaciona-se diretamente à persistência de situações em que a presença de falhas de mercado e contratos incompletos contribuem para a existência de estruturas de governança ineficientes. Assim sendo, haveria razões para esperar que as situações de seleção adversas que emergem da existência de falhas de mercado pelo menos reduzam o potencial de expansão da renda nacional, com impactos negativos sobre o bem-estar, tanto das populações pobres quanto de toda a sociedade.

Os argumentos desenvolvidos permitem concluir que a distribuição de riqueza afeta a produtividade e o conjunto viável de atividades e trocas. Esta conclusão justificaria a distribuição de ativos, especialmente a terra, como medida desenvolvimentista. No entanto, a experiência mostrou que a distribuição de ativos, como a terra, não é (foi) suficiente para resolver o problema da pobreza e das desigualdades.⁹ Não se pode esperar que toda e qualquer política de redistribuição de ativos seja virtuosa do ponto de vista do crescimento, mesmo quando bem focada e baseada em bons diagnósticos da situação.

Na prática, há variadas formas de conduzir um mesmo processo e cada uma delas tem custos associados a seus impactos nas estruturas e instituições que co-evoluíram a partir da forma e objetivos com que foram criadas (Nelson, 1994). A oportunidade e as características do processo distributivo, a adesão de classes não diretamente beneficiadas com o processo, seus custos e sua sustentabilidade fazem com que a discussão das formas e

mecanismos seja tão ou mais importante que os critérios de justiça e equidade tomados de forma genérica.¹⁰

Um dos pontos mais interessantes envolvendo a questão de desenvolvimento e distribuição está na constatação de que ao longo da história muitas ações redistributivas fracassaram a despeito de seu mérito do ponto de vista normativo. Algumas porque se apoiaram em regras excessivamente rígidas, tornando o sistema extremamente frágil em face a processos de mudança do ambiente (Favereau, 1989); outras porque não consideraram as características e a forma de inserção dos beneficiários (a ação *ex-ante*), gerando um sistema distorcido de repartição dos “direitos de propriedade não especificados em contratos” (Grossman & Hart, 1986); em alguns casos, porque criaram sistemas de difícil monitoramento, incentivando atitudes do tipo “*rent seeking*” (Slheifer & Vishny, 1996); ou porque desconsideraram a importância da estrutura de poder geradora de desigualdades, por exemplo, certos tipos de contratos de parceria em situações de elevada concentração fundiária.

Esta constatação coloca a questão não apenas do ativo objeto da distribuição como também do tipo de ação distributivista, das estruturas geradas pela redistribuição dos ativos e de sua sustentabilidade.

4. Reordenamento Fundiário no Contexto das Novas Políticas de Desenvolvimento Rural

A reforma agrária, como um processo profundo de reordenamento fundiário, é questão complexa, que afeta não apenas o valor e a distribuição de riqueza patrimonial — o que por si só produz fortes reações das classes proprietárias —, como também atinge a estrutura de poder em muitas áreas do país. Tem sido intenso o debate sobre o sentido da reforma agrária, seu alcance e validade no atual contexto. Não são menos controversas as opiniões sobre sua natureza, concepção, estratégia e instrumentos.

⁸ Caracterizada por situações em que há uma baixa intensidade de capital associada a valores esperados muito reduzidos do capital conduz à impossibilidade de convergência para o “estado estacionário” que seria compatível com o processo de convergência condicionada do país ou região em questão. Nesta situação, as potencialidades de desenvolvimento de um país estariam limitadas a despeito da baixa intensidade do capital. Ver Barro e Sala-I-Martin (1995).

⁹ Ver os resultados das reformas agrárias mexicana e peruana, por exemplo.

¹⁰ Ponto ressaltado por Deaton (1997) ao discutir o *trade off* possível entre eficiência e adequabilidade a padrões nutricionais de uma política de subsídio ao consumo do leite por populações mais pobres. Não necessariamente o critério que é mais claramente percebido e defendido pelas populações diretamente beneficiadas e pelas nutricionistas corresponderia ao indicado pela análise baseadas na elasticidade de substituição de produtos.

Apesar dos esforços para ampliar o número de assentamentos e melhorar o desempenho da máquina estatal, parece estar crescendo, tanto fora como dentro do governo, a opinião de que o modelo vigente encontrou seus limites e deve ser complementado e até mesmo substituído por outras modalidades de intervenção.¹¹ As principais questões que vêm sendo levantadas são as seguintes:

- ▶ A concepção do modelo atual data dos anos 60 e reflete a situação estrutural e conjuntural daquele momento histórico;
- ▶ O modelo foi concebido durante o regime militar e reflete uma concepção ao mesmo tempo paternalista e autoritária do papel do Estado;
- ▶ O modelo, dentro da atual institucionalidade, pode ser aplicado para intervenções pontuais e dificilmente poderia suportar uma intervenção massiva como a que vem sendo realizada nos últimos anos;
- ▶ Ainda que os custos não sejam tão elevados como anteriormente se supunha, são suficientemente altos para mostrar a dificuldade de ampliar a extensão do programa nos mesmos moldes.

Mesmo aceitando inúmeras ponderações que tratam de qualificar melhor as críticas e ressaltar os fatos positivos da reforma agrária brasileira, é mister considerar os problemas que o programa vem enfrentando, particularmente aqueles relacionados ao elevado custo da desapropriação; à escolha de terras de má qualidade e inadequadas ao assentamento de agricultores familiares; às dificuldades para promover a emancipação dos beneficiários, cuja dependência do poder público se estende indefinidamente; às dificuldades associadas à centralização do processo e à quase ausência do poder local; à falta de planejamento e o caráter quase sempre emergencial da intervenção e vários outros de natureza legal, institucional e operacional.

A Figura 1 sintetiza o modelo de reforma agrária vigente no Brasil, baseado na desapropriação e assentamento dirigido de famílias sem-terra.

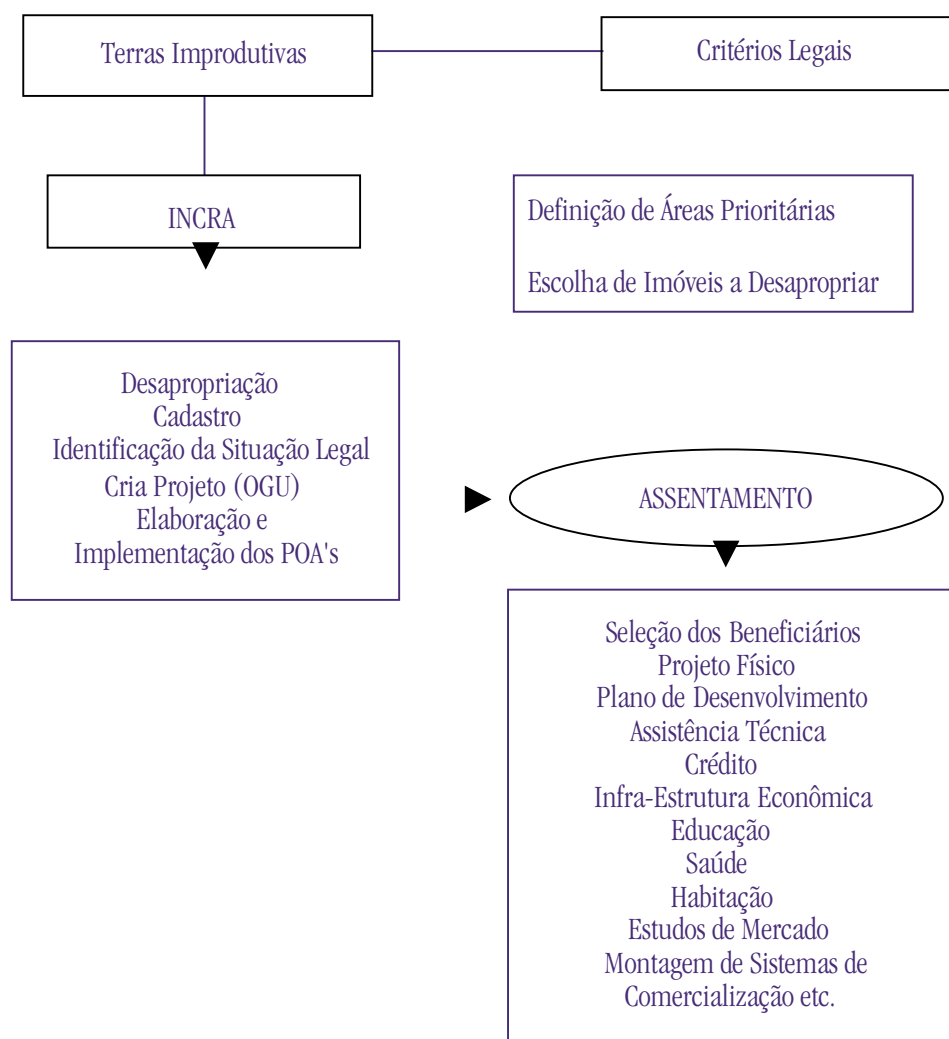
Segundo avaliação preliminar feita pelo Nead (Teófilo *et al.*, 1998), o modelo tradicional, cujo principal instrumento

é a desapropriação por interesse social de áreas consideradas improdutivas e acima de um determinado limite (15 módulos fiscais), “baseia-se na idéia de que a redistribuição de terras tem um caráter necessariamente conflitivo e, portanto, o instrumento da desapropriação constitui a forma de realizar transferências forçadas dos latifundiários para os trabalhadores rurais sem-terra”. A hipótese subjacente é a de que “os proprietários não têm interesse em qualquer processo negocial, o que implica em que todos os casos sejam encaminhados à Justiça que, em última análise, retira a propriedade e determina a indenização correspondente”.

Esse modelo “supõe a intervenção do Estado em todas as fases do processo. A comunidade não tem qualquer participação, inclusive quanto à definição do preço da terra, embora pela lei tenha que pagá-la”. A utilização predominante do modelo acima levou às seguintes conseqüências:

- ▶ maior custo de transação (estima-se um acréscimo superior ao triplo do valor da terra);
- ▶ impossibilidade de captar os movimentos de queda do preço da terra no curto prazo (estimativas preliminares indicam que os custos médios de avaliação realizada pelo Incra, em 1997, foram superiores aos custos de 1996, embora os preços tenham caído em todo o país);
- ▶ maior tempo entre a identificação das terras e o assentamento;
- ▶ necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada;
- ▶ estímulos indiretos à ocupação (justificada pela pouca agilidade do processo);
- ▶ menor atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento (a máquina é pressionada para atender às demandas emergenciais de acesso à terra);
- ▶ acúmulo de um passivo de infra-estrutura e serviços sociais básicos.

¹¹ Veras avaliações feitas pelo Convênio FAO/Incra.

Figura 1. Modelo de Reforma Agrária.

Fonte: Baseado em BACELAR, T. (1998)

5. As Mudanças Necessárias no Modelo Tradicional

As dificuldades observadas em relação ao modelo tradicional não podem ser utilizadas para colocar de lado a desapropriação e o assentamento como instrumentos úteis para a promoção da reforma agrária. Servem de base para uma reflexão sobre como redesenhar institucional e operacionalmente os instrumentos no sentido tanto de adequá-lo ao novo contexto mais geral — maior demanda social por terras, necessidade de maior rapidez e eficiência das intervenções, restrições fiscais do setor público etc. —, como para gerar incentivos positivos que conduzam os beneficiários a um processo de acumulação sustentável.

Nos últimos anos observou-se uma notável mudança de atitude dos proprietários em relação à desapropriação de suas terras. A redução da inflação, a crise da dívida agropecuária e a crise da própria agropecuária, a redução dos subsídios e a ameaça de ocupação de terras pelos movimentos organizados são fatores que explicam a queda de aproximadamente 60% no preço da terra no Brasil entre os anos de 1994 e 1998.

Anova legislação, que aumentou as alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, associada ao desenvolvimento do mercado financeiro, reduziu consideravelmente a possibilidade e atratividade de manutenção de terras ociosas para fins puramente especulativos. O resultado é a dinamização do mercado de terras, com elevação da oferta e a redução das resistências à desapropriação e à reforma agrária a partir de 1997.¹²

¹² Segundo informa a Diretoria de Recursos Fundiários do Incra, poderia se estimar que em 1998 em torno de 80% dos proprietários desapropriados manifestaram estar de acordo previamente e não raro mobilizando pressões para acelerar os processos administrativos.

Nesse contexto, perde sentido utilizar a desapropriação — instrumento útil e necessário para vencer a resistência dos proprietários de terras ociosas em colocar suas terras em produção — e encaminhar ao Judiciário todos os processos de aquisição de terras para a reforma agrária. Ao contrário do que defendem os movimentos sociais e de trabalhadores rurais, a “desapropriação por interesse social” não pune o latifúndio. Pelas regras vigentes, o custo da desapropriação e da intervenção da justiça requer o pagamento do preço de mercado acrescido, necessariamente, do que se poderia chamar custas judiciais normais. Além disso, ocorrem com frequência avaliações superiores ao preço de mercado, juros compensatórios e honorários advocatícios (20% sobre o total). As evidências empíricas disponíveis para as desapropriações realizadas entre os anos de 1984 e 1994 (Shigeo, 1998) indicam que, ao término do processo judicial, o valor final da desapropriação é, em média, 3 vezes superior ao valor do depósito inicial. Ou seja, ao transferir do mercado para a justiça a definição do preço da terra, o processo de desapropriação eleva o preço da terra, encarece e retarda a reforma agrária. Na verdade, esse processo corresponde a uma punição da sociedade e não do latifúndio.

Mesmo considerando que os “custos judiciais” devam ser substancialmente reduzidos devido às mudanças na legislação,¹³ estima-se que, mesmo quando a terra tenha sido avaliada corretamente, o custo final da desapropriação continuará sendo 70% superior ao valor do depósito inicial devido apenas à incidência de juros compensatórios e de mora, bem como honorários advocatícios.¹⁴

Como evitar a elevação de custos e o retardamento do processo distributivo associado à desapropriação e, ao mesmo tempo, impedir que a oferta de terras e não a demanda social conduza o processo de reforma agrária?

Uma possibilidade é ampliar radicalmente a participação dos beneficiários em todas as fases do processo e reduzir o

papel do governo ao mínimo indispensável (gestão do processo e mediação dos interesses em disputa, além da alocação dos fundos de financiamento). Com isso, pode-se imaginar a introdução de uma negociação prévia de preços entre proprietários e trabalhadores de um imóvel passível de desapropriação e de incontestável interesse de um grupo organizado. Havendo convergência de interesses as terras seriam transferidas direta e imediatamente dos proprietários aos trabalhadores organizados sob a forma de uma associação.¹⁵

Evidentemente que, nos casos em que não fosse possível o entendimento (estamos falando de terras passíveis de desapropriação), seria adotado o caminho tradicional da desapropriação, com a edição de decreto e ajuizamento da respectiva ação. Com isso, seriam residuais os casos levados à consideração da justiça, reduzindo os custos financeiros e operacionais da reforma agrária, o que permitiria, a princípio, reutilizar os recursos “poupados” para sua própria expansão.

Não se resumem à redução de custos e tempo os possíveis ganhos decorrentes da participação direta dos trabalhadores beneficiários desde a fase inicial de obtenção dos recursos fundiários. Não se pode transferir poder sem transferir responsabilidade e compromisso, ambos componentes indispensáveis de uma institucionalidade adequada para a geração do desenvolvimento.¹⁶ Como vários estudos vêm demonstrando, os projetos com maior envolvimento e participação social são precisamente aqueles com melhor desempenho.

À luz destas considerações, vem se reforçando a tese de que, paralelo às ações amplas que dinamizem o mercado de terra e reduzam a possibilidade e prêmio com a especulação fundiária, o programa de reforma agrária atual deve ser complementado com outros instrumentos, e até sofrer uma revisão em relação à sua concepção básica. É neste contexto que se inserem o Programa Cédula da Terra, a revisão do

¹³ A Medida Provisória nº 1.703 determina a redução de juros compensatórios de 12% para 6% e restringe sua incidência à diferença entre o depósito inicial e a sentença, quando houver.

¹⁴ Este cálculo considera as condições médias observadas nos estudos disponíveis: diferença de 50% e tempo médio de 8 anos.

¹⁵ A conclusão da operação dependeria da certificação, pelo setor público, de que o imóvel atende às condições agrônômicas especificadas para fins de reforma agrária e que o preço acordado está dentro das margens normais de funcionamento do mercado. As possibilidades de distorções no processo de certificação poderiam ser consideravelmente reduzidas, e até mesmo eliminadas, atribuindo ao avaliador responsabilidade civil e criminal, tal como ocorre com o avalista.

¹⁶ Na próxima seção, discute-se em detalhe a estrutura de governança que deveria ser gerada pelo Programa Cédula da Terra. Uma reforma do modelo tradicional, atribuindo aos beneficiários participação direta e efetiva no processo de redistribuição da terra, produziria resultados semelhantes em termos de incentivos.

ITR e dos procedimentos legais para realizar a intervenção. (Teófilo, *et al*, 1998, pág. 2 e 3)

A hipótese que vem orientando estas novas políticas, e que deveria orientar eventuais mudanças no modelo tradicional, é a busca de estruturas de governança mais eficientes, sobretudo nos casos em que os problemas estejam ligados à superação das fricções e falhas de mercado decorrentes da assimetria de informação.

6. Programa Cédula da Terra e Estruturas de Governança Eficientes

Como observamos no item anterior, a justificativa de que a existência de desigualdade e pobreza são responsáveis pelo aparecimento de um conjunto de fenômenos que reduzem a eficiência de grupos que têm potencial para estimular o processo de crescimento motiva um passo adiante.

Vários autores são críticos das formas tradicionais de distribuição de terras que é um dos componentes básicos da riqueza rural. Estas críticas estão em grande parte associadas à existência de fatores que reduzem a alocação de esforços por parte dos beneficiários. Estes fatores estão associados à própria forma de distribuição do ativo terra e à estrutura de governança gerada pela relação Estado paternalista-pobre desamparado que recebe o ativo. Esta relação não estabelece direitos de propriedade compatíveis com uma estrutura de governança eficiente.

Quais seriam, então, as formas mais adequadas para promover a redistribuição do ativo terra de forma a reduzir a desigualdade e a pobreza rural, contribuindo assim para superar as falhas de mercado e alocar de forma eficiente os incentivos à produção?

Uma das alternativas mencionadas na literatura é o processo de titulação de parceiros e arrendatários para reduzir a

ameaça de expulsão feita pelo proprietário (com seus efeitos negativos, até certo ponto, sobre a alocação do esforço pelo arrendatário).¹⁷ Uma melhor definição dos direitos de propriedade poderá ter um efeito favorável sobre a riqueza dos titulados, aumentando o poder de barganha do ex-arrendatário e/ou parceiro, eliminando parte dos problemas de informação e produzindo efeitos positivos sobre a produtividade do trabalho e sobre o salário, criando assim um círculo virtuoso de acumulação de riqueza.¹⁸

O alcance desse processo é limitado aos arrendatários e parceiros, os quais, na situação brasileira, não mais representam a camada mais numerosa dos pobres rurais e dos beneficiários potenciais de ações de reestruturação fundiária. Alcançar este público de trabalhadores sem-terra requer formas de distribuição de ativos mais amplas, o que demanda um novo processo não apenas de promoção do acesso à terra como também de seleção de um público alvo adequado.

Uma alternativa que vem sendo promovida com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial é o Programa Cédula da Terra, cuja concepção se baseia na chamada “reforma agrária apoiada no mercado”. A população meta do Programa são os trabalhadores rurais sem-terra e os produtores rurais pobres, com terra insuficiente para assegurar processos de acumulação sustentável e até mesmo sua subsistência. Em sua fase piloto, o Programa está sendo implementado em 5 Estados da Região Nordeste (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco), devendo ser estendido para outros 13, através do Programa Banco da Terra, de concepção semelhante. Avalia-se que, se bem sucedido, poderá ser estendido para beneficiar aproximadamente 50.000 famílias por ano a custos inferiores, e com maior celeridade, do que aqueles que vêm sendo promovidos pelo do Incra.

¹⁷ Por outro lado, existem posições cautelosas no que se refere a uma brusca inserção de populações rurais pobres — pequenos produtores descapitalizados, parceiros e arrendatários — em situações que requeiram assumir os riscos típicos da atividade empresarial (comprometendo toda a riqueza, no caso de fracasso). Deste ponto de vista, a melhoria das condições de informação e de incentivos pode permitir formas eficientes de repartição do risco, levando ao estabelecimento de uma situação de mútuo benefício entre proprietário e arrendatário. Como mostram Eswaram & Kotwal (1985), existem situações em que o estabelecimento de contratos de parceria permite um resultado que combina a eficiência no monitoramento do processo de trabalho pelo parceiro/arrendatário e repartição de riscos (as cláusulas relativas às situações de risco produtivo, causado por problemas climáticos), superior ao estabelecimento de salários ou de uma renda fixa. O problema é que a existência de pobreza e desigualdade afetam o resultado destes contratos.

¹⁸ Banerjee *et alii* (1998) e Besley & Burgess (1998) tratam dos impactos sobre as mudanças institucionais referentes ao processo de titulação e de reforma agrária na Índia, ressaltando a importância da redução do risco de evasão quando do poder de barganha dos arrendatários para os impactos positivos do processo. Mostram como o *empowerment* dos agentes responsáveis pela titulação foi fundamental para aumentar o interesse dos arrendatários.

Quadro 1. Estrutura de governança.

“Estrutura de governança” vem se constituindo em um dos mais importantes conceitos da moderna microeconomia; tem-se mostrado útil para captar fenômenos não explicados pelo tratamento tradicional, baseado no comportamento das firmas e nos condicionantes impostos pela estrutura de mercados. De maneira simplificada, dadas as usuais restrições de natureza econômica e tecnológica, define-se uma estrutura de governança como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas — contratuais ou não —, que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal e institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre os agentes. (Rabelo e Silveira, 1997)

A importância da estrutura de governança deriva da impossibilidade de desenhar e executar contratos perfeitos, que não apenas prevejam e regulem, *ex ante*, todos os eventos possíveis, como também assegurem, *ex post*, o cumprimento do contrato em toda a sua extensão. Diante da presença de contratos incompletos, as estruturas de governança tornam-se extremamente importantes, uma vez que delas dependerá boa parte das ações e reações dos agentes no dia-a-dia da atividade. Sua importância torna-se tanto maior quanto mais difíceis e/ou ineficientes forem os contratos como instrumentos de regulação das atividades. Este é, sem dúvida, o caso de ações de combate à pobreza rural, não apenas devido à complexidade da própria atividade agropecuária como também devido à precária inserção dos pobres nas relações formais de contratos que moldam boa parte dos negócios no mundo contemporâneo.

Pergunta-se: em que medida os componentes básicos do Programa Cédula da Terra atendem aos critérios mencionados acima e como é possível justificar este tipo de programa como gerador de estruturas de governança eficientes no processo pós-distribuição de ativos?

Com base na literatura especializada (ver Reydon e Ramos, 1996; Romeiro *et alii*, 1994; Biswanger, Deiniger and Feder, 1993) é possível esperar vantagens financeiras, operacionais e maior impacto em termos de bem-estar que os projetos de assentamento do Incra. Os seguintes pontos têm sido ressaltados:

- ▶ redução da burocracia e das disputas judiciais decorrentes das expropriações melhora e reduz o custo de alcançar a população beneficiária da ação fundiária;
- ▶ aumento do número de beneficiários devido à redução de custos, à redução da dependência do setor público federal e de ingerências políticas;
- ▶ um rápido processo de emancipação dos beneficiários, reduzindo os custos humanos, técnicos e financeiros e liberando os recursos para novas ações e novas funções;

- ▶ melhoria do bem-estar e da produtividade associada principalmente à ausência de tutela do setor público e à liberdade de decisão de agentes racionais e que sabem identificar as melhores alternativas para sua reprodução.

Podemos agora discutir as características do Programa Cédula da Terra e avaliar, pelo menos do ponto de vista conceitual, até que ponto tais características são consistentes com a criação de estruturas de governança eficientes e sustentáveis, compatíveis com as expectativas acima mencionadas.

As principais características do Programa são:

- ▶ Ao contrário das intervenções tradicionais, marcadas por forte dirigismo, centralismo e paternalismo técnico-burocrático, o Cédula da Terra é um programa descentralizado. Estabelece critérios gerais vigentes para o processo de redistribuição de ativos de uma determinada região e provê fundos para o apoio das iniciativas dos próprios beneficiários. Fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados;

- ▶ É um programa que se funda na idéia de auto-seleção dos beneficiários. Não seleciona os participantes, mas apenas define as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso. A partir daí, são os próprios interessados que buscam qualificar-se para dele participar, sendo atendidos pelo critério da fila;
- ▶ A participação no programa é associativa e não individual, pois apenas associações de produtores podem receber créditos;
- ▶ O ativo não é “distribuído”, mas vendido através de uma operação de crédito fundiário (complementado por outras linhas de crédito) contratada pela associação beneficiária e o agente financeiro do programa. As condições do empréstimo seguem a evolução da Taxa de Juros de Longo Prazo e os empréstimos devem ser pagos anualmente, sob pena de perda da terra. A obrigação do pagamento da terra cria incentivos à produção e reduz o custo de monitoramento por parte dos órgãos financiadores;
- ▶ Autonomia dos beneficiários. As associações têm total autonomia para tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financiados e sobre a estratégia produtiva a ser seguida, inclusive a distribuição de terras entre as famílias sócias e o uso das terras comuns e das parcelas individuais. Os benefícios são apropriados pelas famílias e os compromissos financeiros são da associação, mas de responsabilidade solidária dos sócios.

Estas características produziriam uma estrutura de governança eficiente e sustentável, pelas seguintes razões:

I. Seleção de ativos de melhor qualidade

Sabe-se que um dos principais problemas dos projetos de assentamento é a desapropriação de terras de baixa qualidade e/ou inadequadas para os propósitos e perfil do grupo de beneficiários.¹⁹ Como no Cédula da Terra a terra é comprada, supõe-se que os beneficiários, que serão seus proprietários e pagarão por ela, selecionarão áreas com condições de permitir geração de renda suficiente para seu pagamento e compatíveis com a sustentabilidade do processo. A forma associativa na própria aquisição reduziria erros de avaliação

individual e permitiria compatibilizar as características da terra às aptidões dos compradores, à disponibilidade de recursos e ao projeto de desenvolvimento.

II. Melhor seleção de beneficiários

No modelo tradicional, é impossível conhecer *ex-ante* quais são os verdadeiros interesse, capacitação e disposição da pessoa para dedicar-se ao negócio. A experiência mostrou forte ineficiência seletiva, mesmo em projetos que definiram critérios rigorosos e detalhados de escolha dos beneficiários, como os de colonização e irrigação.

A seleção do público alvo em programas desta natureza apresenta um claro *trade off*: um excessivo rigor nos critérios de sua identificação *ex-ante* eleva seu custo, mas reduziria, em tese, o custo de monitoramento posterior. Em situações em que o processo de *empowerment* das comunidades locais não seja bem sucedido, o processo de *targeting* está sujeito a inferências burocráticas e políticas do poder central e local. Por outro lado, pode ocorrer um viés de seleção do público alvo, uma vez que aqueles que mais necessitam ser atendidos por um processo de redistribuição de ativos ou mesmo de fundos para elevar sua dotação inicial, são justamente os menos capacitados para entrar no programa.

Estas dificuldades indicam que existem vantagens em processos de auto-seleção, seja como forma de reduzir os custos de identificação do público alvo e custos de monitoramento pós-seleção, seja para reduzir eventuais erros de seleção.

Estes argumentos indicariam que o processo de auto-seleção implícito no Cédula permitiria superar as dificuldades associadas à seleção dos beneficiários pelo Estado. A aquisição da terra via mercado geraria um “conjunto de oportunidades” abertas a todos os indivíduos previamente definidos como público do programa, sujeitos a um “conjunto de restrições”, como a de pagar os empréstimos tomados.

Apenas aqueles indivíduos com perfil adequado ao aproveitamento dessas oportunidades e dispostos a cumprir as obrigações assumidas se associariam para adquirir a terra. Como o acesso ao ativo dá-se através de uma operação mercantil, realizado em forma associativa, apenas indivíduos com capital

¹⁹ Ver Convênio FAO/Incra, Principais obstáculos e fatores potencializadores dos programa de reforma agrária.

humano, poupança prévia e conhecimentos adequados ao aproveitamento das oportunidades se auto-selecionariam para participar do programa.

A eficiência do processo seletivo é condição *sine qua non* para uma maior eficiência econômica na condução da gestão das novas estruturas produtivas.

III. Eficiência Alocativa e Produtiva

Vários componentes da estrutura de governança contribuiriam para gerar incentivos e condições para uma alocação eficiente e sustentável dos recursos:

- ▶ A seleção de terras adequadas ao perfil e aptidões dos produtores e aos projetos a serem implementados reduziria os problemas de ineficiência associados à qualidade da terra e do seu entorno;
- ▶ A seleção de beneficiários com características pessoais e condições sócioeconômicas “adequadas” para explorar as oportunidades criadas pelo acesso à terra. Como sugere Bardhan *et alii* (1998), a formação de grupos no processo de auto-seleção permite uma forma de monitoramento pelos pares que reduz o risco moral *ex-post*, seja no processo de tomada de crédito, seja na definição, pelas famílias, do esforço que cada um deve alocar para o sucesso do projeto (ativo sujeito ao monitoramento de contratos, ou seja, revelador da incompletude dos contratos, Williamson (1996); Hart (1997).

A partir de (i) e (ii), é possível assumir que tanto os investimentos como os projetos escolhidos pelas associações tenderiam a ser tecnicamente adequados à disponibilidade e às características dos recursos e compatíveis com a sustentabilidade do projeto.

Sabe-se que a maior debilidade das unidades familiares é seu fracionamento e, devido às restrições de acesso e disponibilidade de recursos, uma escala de produção que, na maioria dos casos, não chega a atingir o nível que permite enfrentar individualmente o mercado (*lato sensu*) sem sofrer as conhecidas desvantagens associadas ao fracionamento e escala. O programa estimula o associativismo como pré-condição para acceder ao ativo terra. À compra associativa no mercado, por hipótese, deve corresponder um conjunto de ações coletivas na condução do negócio, sem que isto represente a perda de estímulo individual (pela má definição de direitos de propriedade,

como no caso do arrendamento). Esta ação coletiva emerge como um comportamento endógeno e como um resultado *ex-post*, e não como uma exigência burocrática.

A forma associativa facilita o acesso aos mercados e o estabelecimento de contratos, facilita o acesso a externalidades, reduz os custos de transação e de gestão e eleva o esforço individual, em particular devido ao *peer monitoring* do conjunto das atividades, tanto individuais como associativas, implementadas na área do projeto. Um ponto importante é a possibilidade de redução de decisões individuais incompatíveis com a sustentabilidade do projeto e a redução à aversão ao risco através da distribuição do risco entre os sócios de empreendimento.

É possível hipotetizar que a forma associativa desenvolveria ações solidárias que contribuiriam para reduzir ou minimizar as desigualdades no interior do grupo, e para reduzir a insegurança alimentar que afeta as famílias de baixa renda, especialmente em áreas sujeitas a secas como o Nordeste brasileiro.

Teoricamente esta estrutura de governança produziria uma alocação eficiente dos recursos e estimularia atitudes positivas dos beneficiários que contribuiriam para a superação da pobreza e a sustentabilidade dos empreendimentos individuais e associativos.

7. Reflexões Finais

Não há dúvidas que, teoricamente, a concepção do Programa Cédula da Terra é consistente com a geração de uma estrutura de governança e de incentivos “dinamizadores” e capazes de inserir os beneficiários em um processo sustentável que elimine a pobreza e promova o bem-estar social das famílias. É necessário, no entanto, fazer algumas reflexões sobre como passar do modelo conceitual para a análise de aspectos relativos à realidade, considerando os possíveis efeitos desta sobre a racionalidade do projeto.

7.1 Acesso à terra

A auto-seleção eficiente dos beneficiários e o acesso a terras de qualidade adequada aos projetos e a preços compatíveis com a sua exploração sustentável são aspectos básicos do programa. Seu êxito dependerá, ainda, da capacidade daqueles que fazem a opção pelo programa para efetivar as expectativas de lucratividade formadas *ex-ante* no momento da decisão de a ele aderir. Como se comentou

anteriormente, a forma associativa deste processo cria condições para a superação de obstáculos tradicionais enfrentados pelos pequenos produtores individuais; cria incentivos para maior alocação do esforço da família e da associação em atividades que reforçam as potencialidades do projeto; e estimula a busca de melhores oportunidades de negócios por parte dos beneficiários. Todavia, como fica claro na literatura de contratos incompletos (Hoff, 1998), um preço muito elevado para a terra poderia motivar uma seleção adversa dos agentes. Logo, a viabilidade do programa e seu bom funcionamento passam pela hipótese de que existem terras ociosas e um mercado de terras com preços compatíveis com a capacidade empresarial do beneficiário.

Apesar de inúmeros estudos recentes, que ampliaram o conhecimento sobre o funcionamento do mercado de terra no Brasil (Reydon & Ramos, 1996 e Reydon e Plata, 1998), praticamente não existem estudos sobre sua dinâmica em nível local. Apesar da importância de fatores macro e gerais sobre o mercado de terra, Reydon e Ramos (1996) sustentam que fatores locais podem ser determinantes na formação dos preços e nos negócios realizados. Reydon & Plata (1998:66) consideram que é falsa a idéia geral que sustenta que o mercado fundiário é bloqueado pela grande propriedade; pesquisa de campo realizada por Reydon no período 1990-92, citada em Reydon e Ramos (1996), constatou que, em Araçatuba (SP), 8,8% das terras registradas no município são negociadas anualmente.

Mesmo aceitando tal hipótese, evidências informais e não sistemáticas indicariam que o mercado fundiário, pelo menos no interior do país e em regiões com agropecuária de baixo dinamismo, é incompleto e pouco transparente. Reydon & Plata (1998:66) indicam que, no Nordeste, o número de negócios é bem menor que os registrados em São Paulo: 1,5% em Petrolina (PE), 05% em Juazeiro (BA) e 1,8% em Açú (RN).

Os preços são “cartorizados” e, quando muito, válidos para cada negócio, dificilmente podendo ser tomados como uma referência geral para transações em todo o município²⁰ (número da nota - todas, daqui para frente). A presença da infra-estrutura dificulta ulteriormente a formação do preço dos imóveis. Neste contexto, a negociação para a aquisição

da terra passa a ser uma etapa fundamental para o futuro do próprio programa.

A partir destas considerações, várias hipóteses têm sido lançadas acerca dos possíveis efeitos negativos do funcionamento do mercado fundiário sobre o Cédula. A primeira refere-se à possibilidade de que os preços das terras sejam “inflacionados” pelo crédito fundiário; a segunda sustenta que os proprietários somente estariam dispostos a vender terras de má qualidade e com baixo potencial produtivo. Nenhuma destas hipóteses deriva das teorias sobre os temas, o que não significa que possam ser desprezadas.

A definição institucional do preço teto para a terra reduz as possibilidades de distorções provocadas pela “inflação de demanda”, mas não as elimina, já que não há qualquer garantia que o preço teto seja compatível com a sustentabilidade do projeto. Tampouco é possível evitar, *ex-ante*, que os proprietários coloquem no mercado suas piores terras.²¹ A questão central é a relação entre o preço, qualidade e adequação do ativo aos custos e objetivos do projeto. Neste sentido, a melhor solução para evitar as possíveis distorções provocadas pelo preço da terra é dada pela estrutura de governança do Cédula da Terra, em particular seu caráter associativo e o fato do acesso dar-se através de financiamento que deve ser pago solidariamente por todos os sócios.

Teoricamente, não há qualquer razão para sustentar que os compradores, responsáveis pelo pagamento da dívida contraída, aceitem pagar pelos ativos mais do que estes valem de fato ou adquirir ativos cujo potencial produtivo seja incompatível com a geração do fluxo de renda necessário para pagá-lo. Isto poderia resultar de falhas do mercado e do desconhecimento das terras e da região.

Essas distorções são minimizadas pelo caráter associativo e pela exigência de que os beneficiários tenham familiaridade com o mundo rural.

Distorções também poderiam resultar do significado que a terra tem para populações pobres, sem nada a perder, que sempre “sonharam” com a propriedade de um “palmo de terra”. A “ansiedade” para ter a terra poderia justificar a aceitação de imposições extra-mercado e de escolhas não sustentáveis.

²⁰ A própria natureza do ativo terra (fertilidade e localização) dificulta a formação de preços gerais, especialmente em regiões com características pouco homogêneas.

²¹ Os mercados modernos são segmentados, e o mesmo produto, com qualidade diferenciada, é vendido a consumidores com diferentes perfis de renda e de preferência.

7.2 Mecanismo de Seleção

O processo de auto-seleção talvez seja o fator mais crítico para o esperado sucesso do programa. A dúvida, que pode ser levantada, é quão eficaz será este mecanismo em um ambiente caracterizado pela extrema pobreza. De um lado, é possível que a “oferta de oportunidades”, criada pelo programa, gere uma demanda independente das aptidões pessoais das famílias beneficiárias e que facilite, inclusive, a “manipulação” dos beneficiários potenciais por parte de “líderes” na formação das associações.

Dentro desta visão, os potenciais beneficiários não teriam opções e a possibilidade de “comprar” terras permitiria a fácil mobilização de interessados por aqueles com melhor nível de informação e iniciativa. A “opção” de participar da associação dar-se-ia, em muitos casos, sem qualquer informação sobre obrigações futuras; em outros casos dar-se-ia independente destas condições, já que as famílias não teriam nada a perder caso fracassassem após alguns anos.

De outro lado, é possível perguntar em que medida a estrutura de governança, ainda quando adequada, é suficiente para induzir mudanças significativas no comportamento e atitude de produtores com baixo nível educacional, pequena prática em gestão produtiva e em comércio, fechados em um ambiente de relativo atraso e experientes em cultivos e criação tradicionais.

7.3 Natureza da Associação

Como antes mencionado, o caráter associativo da participação no Cédula é um elemento central de sua estrutura de governança. Estudo realizado pelo Convênio FAO/Incra (Bianchini et. al., 1998), confirma que a organização social é um dos fatores mais importantes para o sucesso dos assentamentos do Incra. No mesmo sentido, Bruno e Medeiros (1998), analisando as causas do abandono nos assentamentos de reforma agrária, concluem que o tecido social formado a partir de laços de parentesco, amizade, associações, também é um fator primordial de estabilidade e progresso nos assentamentos.

Alguns pontos sobre as associações do Cédula vêm sendo levantados por pesquisadores²² e merecem atenção e

acompanhamento, já que poderiam comprometer a racionalidade do projeto. O primeiro refere-se à própria formação das associações. Discute-se que muitas associações seriam acertos de conveniência, mero instrumento formal para obter acesso ao financiamento fundiário; em alguns casos, a formação das associações dar-se-ia por iniciativa do próprio proprietário, interessado em vender terras aos seus meeiros ou arrendatários. Esta “artificialidade” refletiria inclusive a precariedade da organização social das camadas mais pobres do Nordeste rural e uma cultura secular de submissão ao poder local.

O artificialismo das associações poderia, de fato, comprometer a lógica de funcionamento do projeto e sua estrutura de governança, em particular, se os sócios passassem a ser “manipulados” pelos “líderes”. A cadeia de problemas que poderia advir é enorme: ruptura da solidariedade; fragmentação das ações produtivas e da inserção nos mercados de produtos e serviços, inclusive o crédito; assimetria de informação; debilitação dos incentivos, e assim por diante. O resultado poderia ser a simples reprodução das parcelas típicas dos pequenos produtores da região e a insustentabilidade do projeto, devido inclusive à dificuldade para pagar a terra.

Um segundo argumento sustenta que estas associações só são viáveis e/ou somente funcionam eficazmente quando existe uma massa crítica mínima de agricultores familiares convivendo, próximos uns dos outros, com os mesmos problemas e dificuldades. Sem esta massa crítica, é muito difícil desenvolver as formas associativas indispensáveis para o fortalecimento da agricultura familiar. A pergunta decorrente é se o ambiente no qual então inseridos os projetos do Cédula são favoráveis ao desenvolvimento de produção de base familiar.

A formação histórica e as análises sociológicas sobre as relações sociais e políticas no meio rural nordestino permitem sustentar, de fato, argumentos desta natureza, os quais ainda carecem de confirmação de estudos e evidências empíricas representativas do universo dos beneficiários do programa.

²² O professor Zander Navarro, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a partir de visitas a projetos do Cédula, levanta algumas questões sobre este tema; o professor Luis Antônio Maciel, da Universidade Federal do Ceará, em intervenção feita em seminário realizado em Fortaleza, também teceu considerações sobre possíveis distorções na formação e funcionamento das associações.

7.4 Fatores Gerais

Dois fatores de ordem geral podem ser levantados: o primeiro, que não será desenvolvido aqui, refere-se aos efeitos das políticas macro e setoriais sobre o desempenho dos beneficiários.²³ O segundo tem a ver com o caráter pontual do programa em um ambiente caracterizado por forte concentração da propriedade da terra.

O argumento é que a concentração geográfica de agricultores familiares não é importante apenas para o desenvolvimento das associações e dos elementos culturais —solidariedade comunitária, troca de favores, relações familiares etc. — que são característicos às comunidades em que a presença destes agricultores é numericamente relevante. O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Dificilmente estes serviços se desenvolvem de forma eficiente em base a meia dúzia de clientes espalhados pelo município ou microrregião; como a própria experiência recente dos assentamentos no Brasil demonstra, os projetos maiores vêm provocando impactos positivos na comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam, de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e renda gerados no interior dos assentamentos. Em resumo, a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares coloca-se como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas e funcionar como um estopim para o desenvolvimento local, sem o que dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável.

Bibliografia

- BARDHAN, P.; BOWLES, S & GINTIS, H. (1998). "Wealth Inequality, Wealth Constraints and Economic Performance. Brasília. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. Nead-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog., 72p.
- BANERJEE, A., GETLER, P & GHATAK, M. (1998). "Empowerment and Efficiency: Economic Analysis of Tenancy Reform Program in India". Brasília. Paper apresentado ao Seminário

Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. Nead-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog., 42p.

- BARRO, R. & SALA-I-MARTIN, X. (1995). "Economic Growth". McGraw Hill, 1ªed., 539p.
- BESLEY, T. & BURGUESS, R. (1998). "Land Reform, Poverty Reduction and Growth: evidence from India". Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998, mimeo, 19p.
- BIANCHINI, W. *et al.* (1998). "Principais Fatores que Afetam o Desenvolvimento dos Assentamentos da Reforma Agrária no Brasil". Brasília, Convênio FAO/Incrá. Mimeog.
- BINSWANGER, H. & DEININGER, K. (1997). "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries". Journal of Economic Literature. Vol. (35, 4:1958-2006).
- _____; DEININGER, K. E FEDER, G. (1993) "Power, Distortions and Reform in Agricultural Land Markets. In the Handbook of Development Economics.
- BEHRMAN, J. e SRINIVASAN, N. (eds.) Vol III. North Holland, Amsterdam.
- BUAINAIN, A. & REZENDE, G. C. (1995) "Structural Adjustment and Agriculture Policies". In Weeks (ed.) "Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean. London, Macmillan Press.
- _____ & Souza, H.M. (1998). "Procerá: impactos produtivos e capacidade de pagamento". Brasília, Convênio FAO/Incrá. Mimeog.
- BRUNO, R. & MEDEIROS, L. (1998). "Desistência e Abandono nos Assentamentos de Reforma Agrária". Brasília, Convênio FAO/Incrá. Mimeog.
- CARTER, M. E ZIMMERMAN, F. (1998) "Can Time and Markets Resolve Agrarian Question?" Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998, 41p. Cédula da Terra, Programa (1998). "Metodologia de Avaliação de Impactos Sócioeconômicos". Relatório Final. Campinas, IE/Unicamp, mimeog., 233p.
- CHENERY, H. (1974). "Redistribution with Growth". Sussex. IDS, Oxford University Press.
- DEJANVRY, A. (1985). "Social Structure and Biased Technical Change in Argentine Agriculture". In Binswanger, H., Ruttan, V. and others. "Induced Innovation", p. 297-323.

²³ Ver Buainain e Souza (1998) para uma visão completa dos fatores que afetam o desempenho dos produtores familiares.

- _____. KEY, N. & SADOULET, E. (1997). "Agricultural and Rural Development Policy" in "Latin America: New Directions and New Challenges". University of California at Berkeley, Working Paper nº 815. Mimeog. 43p.
- DEININGER, K. & SQUIRE, L. (1998). "New Ways of Looking at Old Issues.: assets inequality and growth. Brasília. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog.
- DEATON, A. (1997) "The Analysis of Household Surveys". Baltimore, The John Hopkins University/World Bank.
- GUANZIROLI, C. (1998) "Land Reform and Globalization of The Economy": The Brazilian Case. Brasília, DF. Mimeog.
- ESWARAM, M. & KOTWAL, A. (1985). "A Theory of Contractual Structure in Agriculture". A.E.R., 75 (3:352-367).
- FAVEREAU, O. (1989). "Valeur de Option et Flexibilité"; dans Cohendet et Llerena, eds. "Flexibilité, Information et Decision. Paris, Economica.
- FERREIRA, A.H.B. (1995) "O Debate sobre a Convergência de Renda *per capita*". Belo Horizonte, Revista Nova Economia. 5, 2:139-153
- FERREIRA, P.C. & ELLERY, R. (1996). "Crescimento e Convergência de Renda entre os Estados Brasileiros". Revista de Econometria, vol.16, n1.p.83-103.
- FISHLOW, A. (1995). "Inequality, Poverty and Growth: where do we stand?" Washington, DC. Proceedings of the World Bank Annual Conference Development Economics, pg. 57-60.
- GROSSMAN, S. & HART, O. (1986). "The Costs and Benefits of Ownership. A Theory of Vertical and Lateral Integration. Journal of Political Economy". 94 (August): 691-719.
- HART, O. (1997) "Firms, Contracts and Financial Structure". Claredon Lectures in Economics. Oxford University Press. 228p.
- HOFF, K. (1998). "Wealth Distribution, Economic Efficiency and Incentives". Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog. 31p.
- KUZNETS, S. (1955) "Economic Growth and Income Inequality. ERA. 45:1-28.
- NELSON, R. (1994) "Coevolution of Technologies and Institutions". In England, R. (edit.) "Evolutionary Concepts in Contemporary Economics. Michingan, Michingan University Press, 1ª ed., 255p.
- PACHECO, C.A. (1996) "A Questão Regional Brasileira pós-80". Tese de Doutorado apresentado ao IE-Unicamp. Mimeog. 334p.
- REYDON, B.P. & RAMOS, P. (1996). "Mercado y Políticas de Tierras". Campinas. FAO/Unicamp.
- _____. & PLATA, L. (1998). "Políticas y Mercado de Tierras en Brasil". In Perspectivas sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina. Washington, D.C., BID-Informe Técnico do Departamento de Desarrollo Sostenible. 132p.
- ROMEIRO, A. *et alii* (1994) "O Mercado de Terras". Brasília, D.F. IPEA.
- SAPPINGTON, D. (1991) "Incentives in Principal-Agent Relationships". Journal of Economic Perspectives. p45-66.
- SCHIFF, M. e VALDÉS, A. (1992). "The Plundering of Agriculture in Developing Countries". Washington, DC. The World Bank.
- SHLEIFER, A. & VISHNY, R. (1997). "A Survey on Corporate Governance". The Journal of Finance. Vol. LII, nº 2: 737-783.
- SILVEIRA, J.M.F.J. da e KAGEYAMA, A. (1996). "O Debate Regional na Atualidade". In Anais da II Reunião da Sociedade de Economia Política. São Paulo.
- _____. & RABELO, F.M. (1998) "Estruturas de Governança Corporativa na Petroquímica Brasileira Pós-Privatização." Apresentado no XXVI Encontro da ANPEC em Vitória, 9-11/12.
- TEÓFILO, E. *et al.* (1998) "Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário". Brasília, NEAD. Mimeog.
- VEIGA, J.E. (1998) "Pobreza Rural, Distribuição de Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira". Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998, mimeog. 20p.
- WILLIAMSON, O. (1996). "The Mechanisms of Governance". New York. Oxford University Press. 1ª ed., 429p.
- ZELLER, M. *et alii* (1995). "Rural Financial Policies for Food Security of the Poor: methodologies for a multicountry research project". Washington, D.C., Food Consumption and Nutrition Division. IFPRI. Mimeogr., 53p.

Intervenções nos Mercados de Terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra

Bastiaan P. Reydon

1. Introdução

O problema fundiário no Brasil, que é grave desde a sua ocupação, atinge na atualidade um elevado nível de conflito e tensão. Há necessidade de uma efetiva intervenção, imediata e profunda, para que não se transforme em um problema social e político mais amplo.

A origem deste problema encontra-se na forma de apropriação concentrada das terras agrícolas e de sua conseqüente utilização como um importante ativo no portfólio dos agentes econômicos para manter e/ou ampliar sua riqueza. Isto decorre tanto da terra apresentar garantias de manutenção de riqueza quanto gerá-la através de sua utilização produtiva. A partir da gênese da formação do preço da terra pode-se compreender como este processo ocorreu.

O preço de venda da terra rural, como da maioria dos ativos, é determinado pela capitalização de três atributos:

- a) das rendas esperadas da terra, decorrentes de seu uso como ativo de capital na atividade produtiva;
- b) do grau de liquidez da terra, isto é a relativa facilidade em revendê-la;
- c) dos custos de manutenção deste ativo no portfólio do proprietário.

São estes fluxos de rendas, decorrentes da propriedade da terra, que os agentes avaliam e comparam com a de outros ativos no momento de decidir pela aquisição de alguma terra agrícola. Isto faz com que haja demanda por terras dos mais diferentes segmentos de proprietários de riqueza: dos agricultores até indústrias e bancos¹.

Some-se a isso o fato de que a experiência de enfrentar o problema agrário pela via da desapropriação de terras (reforma agrária), desde a Constituição de 1988, tem se tornado inviável

¹ Reydon (1992) mostrou que para o caso de São Paulo, no ano de 1985, entre os proprietários de mais de 2.000 ha, 25% eram grupos econômicos dos quais 37% pertenciam ao setor de serviços, e destes 80 % pertenciam ao ramo financeiro.



do ponto de vista financeiro. Isto em função das elevadas indenizações que a Justiça vem impondo, várias vezes maiores que os preços médios da terra nua.

Várias propostas têm sido apresentadas no sentido de enfrentar este problema, todas fundamentadas em intervenções no mercado de terras rurais. Entre as propostas, a que está sendo experimentada, com maior ênfase pelos órgãos públicos, é a concessão de crédito fundiário.

As principais instituições que vêm propondo programas descentralizados de crédito fundiário com o objetivo de assentar famílias de trabalhadores rurais são, no Brasil, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), e, internacionalmente, os bancos Mundial e o Interamericano de Desenvolvimento (BID).

É necessário alertar que uma intervenção no mercado de terras rurais deve ser feita de modo correto e no momento oportuno. Não poderia, de forma alguma, gerar novos ganhos extraordinários para os antigos proprietários.

A proposta aqui apresentada é que este tipo de intervenção viesse acelerar a distribuição de terras ao mesmo tempo que reduzisse os preços das terras no Brasil.

2. A estrutura do mercado de terras: algumas características marcantes

As características de alta ociosidade da terra associada ao elevado grau de concentração da propriedade da terra são, no caso brasileiro, fatos unânimes que não precisam ser discutidos no âmbito deste trabalho.² A tabela 1 mostra um problema adicional referente a titulação de terras rurais, o qual se pode resumir no seguinte: mais da metade dos estabelecimentos

brasileiros requerem regularização, ou seja, não têm título de propriedade. São duas as causas desse problema:

a) as ocupações ocorrem em imóveis consolidados, mas não regularizados legalmente, sobretudo, pelos elevados custos da titulação e também porque o título de propriedade perde importância relativa em períodos de escassez de crédito agrícola e de altas taxas de juros, como atualmente;

b) a duplicidade de títulos (existem regiões onde, por motivos diversos, principalmente pela existência de cartórios ineficientes, há imóveis pertencentes a mais de um dono e, com bastante frequência, envolvimento de terras públicas).

O problema de dupla titulação ocorre, normalmente, onde houve apropriação de terras públicas por ocupantes que, em momentos diferentes, obtiveram seus títulos.³ A regularização desse tipo de imóvel requer uma ação mais intensa que envolve a recuperação histórica do imóvel original e seus desmembramentos. Este tipo de problema ocorre no país todo mas, principalmente, nas regiões tradicionais: Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, ambos no estado de São Paulo, e o Bico do Papagaio no Norte do estado de Tocantins.

Este tipo de problema parece não afetar o dinamismo do mercado brasileiro de terras. Muito ao contrário, segundo pesquisas de campo,⁴ existe um número significativo de negócios com terras, principalmente quando se comparado a outras regiões do mundo.⁵ Estas evidenciam que, apesar das oscilações conjunturais e espaciais, o maior volume de negócios, nos mercados consolidados se concentra nos pequenos imóveis. As regiões consideradas de fronteira agrícola têm, normalmente, um volume maior de negócios com grandes imóveis. A Tabela 2 apresenta as porcentagens do volume de negócios com terras rurais realizados em alguns municípios brasileiros. A base de comparação é o número de estabelecimentos do Censo Agropecuário de 1980.

² O Índice de Gini do grau de concentração da propriedade da terra no Brasil assume um dos valores mais elevados do mundo, como se pode observar nos vários boletins da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra).

³ La Lettre Internacional (1982:17) mostra que a especulação com terras faz parte da estratégia das multinacionais ao virem para o Brasil, e que os problemas de titulação na realidade viabilizam os grandes retornos com terras: "Mas a especulação fundiária não é um negócio para principiantes; é preciso ter apoio jurídico para superar os numerosos obstáculos legais. (...) Mas o golpe grande, utilizado por certas multinacionais como por pequenos grupos privados é o seguinte: compra-se por qualquer bagatela a terra "ocupada", logo depois, como no Oeste americano no século XIX, vêm os bandidos armados que acoçam (ou massacram) os ocupantes. De repente a terra está valorizada em 100%, até 1.000%... Eu conheço um grupo italiano que, graças a esse procedimento, multiplicou, em algumas semanas, o valor de um domínio de 10.000 ha por dez."

⁴ Só é possível fazer esta análise a partir de estudos de casos, em mercados locais, pois não existe qualquer tipo de informação agregada para o conjunto do país.

⁵ Nos EUA, em meados dos anos 80, 5 % em média das propriedades rurais era comercializada ao ano. O volume oscila significativamente por região, desde aproximadamente 2% nos *Lake States* até 8,5% nos *Delta States*. Para alguns mercados só há informações da porcentagem da área comercializada sobre o total de terras da região: Sangrur (Punjab) 0,7%; Valencia (Espanha) 1,1%; Andalucía (Espanha) 4,1%; Castilla (Espanha) 2,0%.

Tabela 1. Brasil: número de imóveis rurais registrados no Incra, segundo sua situação jurídica, 1992.

estratos de área (ha)	proprietário	proprietário/ ocupante	ocupante	total
0-10	928.909	31.590	643.737	1.604.236
10-100	1.891.966	116.131	714.248	2.722.345
100-1000	509.339	41.017	171.584	721.940
+ de 1000	74.341	6.851	17.286	98.478
total	3.404.555	195.589	1.546.855	5.146.999
% total	66,1	3,8	30,1	100

Fonte: Incra. Estatísticas Cadastrais, 1992.

Tabela 2. Brasil: proporção de negócios com terras rurais.

estado	município	região	negócios (%)	observações
São Paulo	Araçatuba	Centro-Sul	8,8	Maior incidência de negócios entre os pequenos imóveis (51% com imóveis até 100 ha).
Bahia	Juazeiro	Nordeste	1,5	51,1% dos negócios com imóveis de até 100 ha, e 11% nos superiores a 100 ha.
Pernambuco	Petrolina	Nordeste	0,5	62,1% dos negócios com imóveis até 100 ha, 9,3% com imóveis superiores a 100 ha e 28,6% com ocupações.
Rio Grande do Norte	Açu	Nordeste	1,8	74,8% dos negócios com imóveis até 100 ha, 21% com imóveis entre 100 e 500 ha, e 4,2% com imóveis superiores a 500 ha.
Tocantins	Araguaína	Norte	2,8	Imóveis com até 100 ha participam com 46,4% dos negócios. Os com mais de 10 ha participam com 53,7% do total (17,7% com mais de 500 ha).
Tocantins	Guaraí	Norte	3,9	Imóveis com até 100 ha participam com 41,6% dos negócios. A participação dos imóveis superiores a 100 ha é significativamente maior chegando a 52,8% do total (10,4% com mais de 500 ha).

Fonte: Reydon (1992,1993,1995).

3. O mercado de terras brasileiro: a dinâmica de seu preço

O mercado de terras brasileiro apresenta preços com características bastante marcantes e homogêneas em seu conjunto. Pode-se afirmar, em geral, que, nos últimos trinta anos, o preço da terra rural tem acompanhado, com intensidades distintas, os movimentos das variáveis macroeconômicas. Isto faz com que, em qualquer processo de intervenção neste mercado, seja de vital importância uma adequada compreensão de sua dinâmica, fundamentalmente da interferência das variáveis macroeconômicas.

Esta demanda, assim como a oferta, porém, oscilam fazendo com que os preços, locais ou nacionais, variem. Isto faz com que tanto a aquisição privada quanto a intervenção pública no mercado de terras exija um acompanhamento detalhado da sua dinâmica.

A evolução recente do preço real de venda de terra de lavoura brasileira, observada no Gráfico 1, indica três períodos marcantes. Estes períodos estão relacionados, de um lado, com a introdução de inovações tecnológicas no campo, e a conseqüente modernização da agropecuária brasileira e, de outro, a evolução da economia em seu conjunto.

No primeiro período, dos meados dos anos 60 ao início dos anos 80, os preços das terras agrícolas sofreram uma elevação significativa. Fundamentalmente em função da modernização da agricultura brasileira, viabilizada por créditos subsidiados, que também amplificaram o seu uso

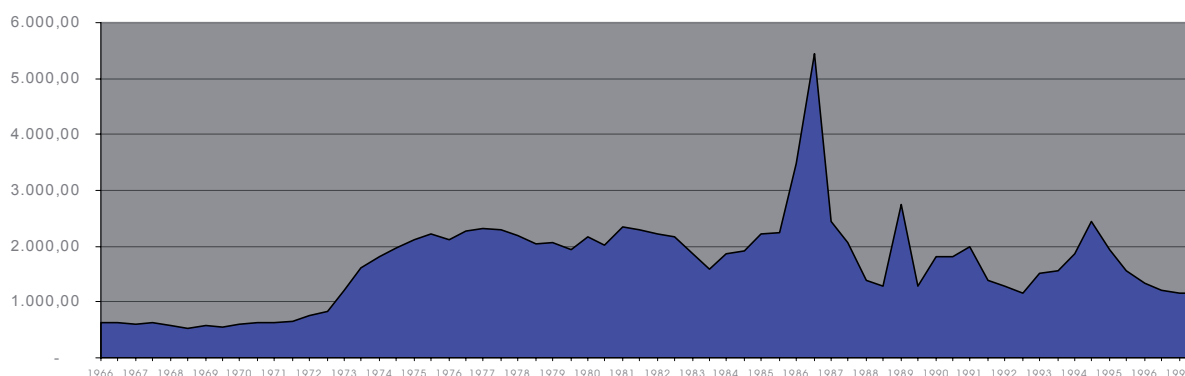
especulativo. Dos anos 80 até o Plano Real, com o fim da modernização e das políticas de incentivo, o movimento geral do preço da terra passou a ser crescentemente determinado pelas políticas macroeconômicas.

O Plano Real (1994) afetou o mercado de terras de forma profunda, marcando o início do terceiro período. A recessão provocada por políticas restritivas de consumo e crédito, entre outras, associada a ganhos razoáveis no mercado financeiro e de títulos, fizeram o preço da terra cair significativamente. Entre junho de 1994 e junho de 1995, o preço da terra teve uma redução de 42%, chegando ao patamar mais baixo pós-modernização dos anos 70. De junho de 1995 a junho de 1996 os preços das diferentes terras rurais continuaram caindo em média 20%. Em dezembro de 1996, o preço da terra de lavoura atingiu o patamar médio dos R\$ 1.000,00 o hectare, em reais de junho de 1996.

No final de 1996 e ao longo de 1997, graças ao Plano Real, o preço da terra manteve-se relativamente constante (em termos nominais), com pequenas quedas reais. Este processo contou com três outros fatores que o viabilizam e reforçam:

- a) a grande mobilização pela Reforma Agrária que o Movimento dos Sem-Terra (MST) vem conquistando;
- b) a maior eficácia do Imposto Territorial Rural (ITR) após a legislação de novembro de 1996; e
- c) o apoio de parte significativa da sociedade⁶ para a solução do problema agrário brasileiro.

Gráfico 1. Brasil (1966-1997): preços de venda de terras de lavoura, em R\$ de junho 1996



⁶ Não se deve desprezar a importância das telenovelas neste processo. A novela "O Rei do Gado" da Rede Globo, que tratou diretamente este problema, é responsável, em grande medida, por esta modificação na postura coletiva na questão.

Este último fator tem viabilizado, entre outras coisas, a maior seriedade na aplicação das leis e das cobranças de impostos que já têm apresentado mudanças significativas.⁷

Este conjunto de transformações por que passa o agrário brasileiro coloca a possibilidade de democratização do acesso à terra através de outro tipo de intervenção que, em nenhum outro momento da história do Brasil, teria sido possível: a intervenção no mercado de terras. Intervir via mercado, inclusive através de aquisições, parece ser, nesse momento, uma solução das mais baratas frente à grande queda recente do preço da terra. As expectativas de ganhos com a terra, produtivos e especulativos, têm diminuído, acarretando uma desvalorização crescente do patrimônio dos proprietários de terras. Mas será que a terra brasileira já atingiu um patamar de preços onde os seus componentes não produtivos tenham sido excluídos?

A comparação com um mercado relativamente próximo indica que há ainda bastante gordura nos preços brasileiros. Se compararmos os preços da terra rural brasileira com equivalentes do Uruguai, observaremos que são aqui, em média, de três a quatro vezes maiores.⁸ Em artigo da *Gazeta Mercantil* (GM 7/4/1997), há informação de que o sr. George Soros e outros investidores, como Silvester Stallone, Ted Turner e a família Bennetton, vêm adquirindo terras na Argentina. O mesmo artigo atesta que 338.143 ha (em treze fazendas), foram adquiridos por George Soros por US\$ 69,3 milhões. Cada hectare das fazendas (com as benfeitorias), portanto, tem um valor de US\$ 204,94, indicando o elevado preço da terra no Brasil.

A aceitação do argumento de que a terra no Brasil é cara, e que decorre, fundamentalmente, da demanda especulativa que persiste, requer uma explicação teórica: a especulação com terras enquanto parte do processo de valorização da riqueza.

3.1 Interpretação teórica da dinâmica do mercado de terras⁹

A literatura sobre os determinantes do preço da terra é ampla, tanto em termos de proposições teóricas como de estudos empíricos. Os que incluem a idéia da utilização da terra enquanto ativo produtivo e especulativo são os mais recentes. Binswanger et alli (1992), Carter et alli (1995) e Sayad (1982) Brandão, A. e Rezende, G. (1989) estão entre os que buscam analisar os determinantes do preço da terra deste ponto de vista. Trabalham com o conceito de que o preço da terra é determinado pelos benefícios futuros esperados que podem, inclusive, incluir ganhos especulativos.

No que se refere aos determinantes especulativos, a maioria dos autores trabalha com dois argumentos. O primeiro, e mais geral, se refere ao conceito de especulação utilizado que, na realidade, reflete a sua visão particular do sistema capitalista. Para eles os benefícios especulativos podem ocorrer em alguns momentos. Decorrem normalmente de distorções ocasionadas pelas políticas econômicas ou por falhas intrínsecas do mercado, nos quais os agentes demandam ativos de reserva de valor. Portanto, a especulação teria origem conjuntural.

Na visão aqui adotada a especulação é um elemento constitutivo e normal do mundo contemporâneo. Quer dizer, é a forma geral de valorizar a riqueza. Na realidade, todas as decisões de aquisição de ativos são “especulativas” no sentido de que se espera obter, no futuro, mais que se pagou, na forma de fluxos de rendas ou na sua revenda.

O segundo argumento, decorrente do primeiro, é que os autores ao tratar da especulação desta forma, sem estabelecer uma articulação clara entre uma visão teórica geral e os determinantes do preço da terra, não os hierarquizam

⁷ Segundo informações não oficiais, houve um aumento de 15% nos declarantes e de 66% no valor declarado do ITR, entre 1996 e 1997.

⁸ Uma comparação direta dos preços de terras rurais entre Brasil e Uruguai apresenta problemas pelas diferenças macroeconômicas, mas dá indicações das diferenças entre os preços dos dois países, para um mesmo tipo de terra. Estudo mais acurado entre os dois países é feita em Reydon, B. & Plata, L. (1996). *O Plano Real e o Mercado de Terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra*. In: *XXIV Encontro Nacional da ANPEC*, Campinas, SP. Dez, p. 382-396.

⁹ Uma sistematização mais detalhada dos mercados é realizada em Reydon (1992).

adequadamente. Daí, por exemplo, não se darem conta de que a elevação do preço da terra nos EUA, ao final dos anos 70, não se explica somente pela elevação da inflação e pelos gastos governamentais em relação à agricultura. Houve também uma conjuntura global de incerteza frente ao futuro fazendo os agentes econômicos procurarem ativos cuja liquidez apresentasse alguma garantia, entre eles a terra.

Esta limitação decorreu da falta de formulação de um marco teórico mais geral, através do qual se pudesse explicar também os determinantes especulativos do preço da terra. Para buscar uma alternativa teórica para a determinação da dinâmica deste mercado, utilizou-se uma interpretação teórica baseada em uma formulação macroeconômica pós-keynesiana. Em síntese:

Em termos formais, o mercado de terras agrícolas caracteriza-se por ser um mercado *flex price*, isto é, seu preço é determinado pela dinâmica da oferta e da procura. Como a oferta de terras é, na realidade, fixa,¹⁰ a dinâmica do mercado, assim como a realização de negócios, ocorre quando o demandante oferece um preço igual ou superior àquele determinado pelo ofertante.¹¹

Assim, a terra é considerada como qualquer outro ativo, possuindo, portanto, um rendimento esperado por sua utilização produtiva (q); um custo de manutenção (c) e um rendimento especulativo, derivado de sua liquidez (l). O rendimento líquido da terra (rendimentos menos custos) está associado:

- ▶ aos fluxos de renda que gera ao longo de sua vida útil na atividade produtiva (q);
- ▶ aos fluxos de renda associados ao grau de incerteza dos benefícios em relação ao prazo de realização ou das perdas que esta pode implicar pela relativa dificuldade de revenda (liquidez: l); e

- ▶ aos custos de manutenção do ativo, aqueles não associados às atividades produtivas, tais como, por exemplo, o ITR, a legalização da propriedade, seguros, custos de transação, etc.

É este rendimento líquido da terra ($q-c+l$) que os agentes econômicos comparam com os esperados de outros ativos (r), no momento de realizar uma operação de compra ou venda (Reydon & Plata, 1995a).

A terra, por ser tradicionalmente utilizada como um ativo líquido, tem tido preços elevados que se espelham na sua elevada liquidez estrutural. Outros autores, tais como Sayad (1982) e Rangel (1979), por caminhos teóricos distintos, demonstram que os preços da terra apresentam no Brasil um patamar muito elevado. Para o primeiro, graças à herança histórica e à tradição. Para o segundo, pelo baixo desenvolvimento do mercado financeiro e da garantia política que a terra gera no Brasil.

Deve-se ressaltar, uma vez mais, que o mercado de terras não é uma invenção de nosso tempo. Ao contrário, sua formação e evolução histórica acompanharam a transformação da sociedade desde o feudalismo até a sociedade moderna. Nesse processo, os Estados recém-libertados do colonialismo tiveram um papel importante na constituição dos mercados de terras. Sobretudo ao expedir as Leis de Terras que instituíram a propriedade privada da terra e permitiram que fosse perdendo seu papel social primário das economias feudais, para transformar-se em propriedade privada na sociedade moderna.

Nesse processo, a terra passou a prescindir do poder extra econômico que necessitava para sua manutenção dentro do sistema feudal, e passou a assumir, com o capitalismo, formas puramente econômicas de poder. Por esta e também por outras características intrínsecas, o mercado de terras é inerentemente imperfeito. Para diminuir as imperfeições é que os mercados necessitam de regulações. Sintetiza o pensador húngaro Polanyi, (1980: 81) “as regulações e os mercados cresceram juntos”.

¹⁰ O pressuposto de oferta fixa para a terra é assumido porque o suporte teórico da função oferta de um fator tão peculiar como a terra não é muito consistente. A terra não é um bem passível de produção fazendo com que seja difícil utilizar a teoria da produção para derivar funções de oferta quantificáveis e contáveis empiricamente.

¹¹ Isto não significa, conforme interpretou Gonçalves (1993) a partir de trabalho de minha autoria (Reydon, 1992), que eu esteja afirmando que todos os proprietários, inclusive os pequenos, sejam capazes de especular com suas terras. Claro que a possibilidade de se estabelecer o preço de venda de uma dada terra, e mantê-lo, depende da necessidade de recursos líquidos do ofertante de terras. Mas, certamente, há pequenos proprietários que se viabilizaram economicamente fazendo aplicações corretas no mercado de terras, ou seja, adquirindo terras e vendendo-as no momento adequado.

4. Uma proposta para intervenção

A partir desta análise do mercado de terras, proporemos algumas medidas para torná-lo mais efetivo. Os objetivos principais das políticas de intervenção nos mercados de terras, no caso do Brasil, são reduzir seu preço e melhorar as condições de seu acesso. O acesso à terra gera, local e as vezes regionalmente, crescimento da renda e do bem-estar, isto é, aumento do desenvolvimento rural e diminuição da pobreza, inclusive urbana. Nesse contexto, o problema agrário brasileiro deve ser compreendido através de políticas de terras pensadas com o objetivo de favorecer a mobilidade econômica da terra.

4.1 Ações necessárias para dinamizar os mercados de terras

As propostas são apresentadas em ordem de importância frente às condições institucionais e políticas vigentes neste momento. É necessário esclarecer que se está dando prioridade a cinco ações mais relevantes e com menor custo, do ponto de vista financeiro e político, para alcançar a efetividade do mercado de terras. Pretende-se realizar, através do mercado de terras rurais, um maior número de negócios, a um preço menor.

4.1.1 Reestruturação institucional

O propósito desta ação é adequar as instituições do Estado, relacionadas ao setor agrário, a assumir uma nova postura diante da atual situação de acesso à terra. Devem adotar uma posição de gerenciar os conflitos resultantes do processo de socialização da terra com justiça, deixando de lado, a posição de Estado benfeitor. Os órgãos de Estado deveriam aceitar, para aumentar a eficiência (buscar um maior número de beneficiários), o acesso à terra através da reforma agrária como também através do mercado. Tendo como ponto de partida básico a busca de uma maior redução no preço da terra.

4.1.2 A tributação da terra¹²

Esta medida, necessária para o bom funcionamento do mercado, consiste em taxar as terras ociosas ou de baixa utilização. Desta forma, os proprietários que as usam como reserva de valor seriam obrigados a vendê-las ou arrendá-las a agricultores que pudessem utilizá-las de forma produtiva, aumentando e democratizando o seu uso produtivo.

A tributação sobre as terras rurais terá como consequência o aumento nos custos de manutenção reduzindo, conseqüentemente, seu preço. Os rendimentos esperados com a propriedade da terra diminuiriam, ocasionando perda de capital aos proprietários e acarretando transformações importantes. Por um lado, diminuiriam as expectativas de ganhos especulativos com as terras. Por outro, agricultores que pretendam usá-la produtivamente aumentariam suas possibilidades de compra pela queda no preço.

Dado que as expectativas de rendimento especulativo com a terra diminuíram com a tributação, o proprietário especulativo deveria escolher entre quatro alternativas:

- a) utilizara terra produtivamente;
- b) mantê-la ociosa e pagar o imposto;
- c) vendê-la;
- d) arrendá-la.

Este tipo de medida não resolve todos os problemas agrários. Nem tampouco significará uma melhoria significativa na arrecadação do Estado. Mas é uma ação que, implementada eficientemente, diminuirá a especulação e criará as condições para os pequenos agricultores, com ou sem terras, terem acesso a elas. As terras deixadas pelos especuladores poderão ser compradas pelos pobres do campo. Para isso, junto com a tributação é necessário se implementar medidas que sustentem economicamente a sua demanda. Senão a tributação terá conseguido a utilização produtiva da terra, mas não necessariamente através dos pobres do campo.

¹² Reydon & Plata (1995a) mostram teoricamente como este processo pode ocorrer. O atual governo está empenhado em aplicar o ITR na direção proposta por este estudo. A lei n. 9393, de novembro de 1996, aprovada no Congresso Nacional, estabeleceu como política prioritária a efetiva cobrança de ITR, no conjunto da política agrária. A alíquota máxima do ITR passou a até 20% do valor da terra, quando a propriedade é grande e improdutiva. Dados preliminares, não oficiais, atestam que em função destas mudanças o número de declarações aumentou em 15% e a arrecadação em 66%, entre 1996 e 1997.

4.1.3 Desapropriações e aquisições de terras para assentamentos

Este tipo de medida, que conta com o apoio de parte significativa dos organismos envolvidos, da opinião pública e dos movimentos sociais, para se tornar mais eficaz e eficiente, requer algumas mudanças legais, que podem ser sintetizadas nas seguintes condições prévias:

- cobrança efetiva do ITR para reduzir o preço da terra e constituir um fundo para intervenção no mercado;
- modificações na legislação que garantam a redução nos custos de desapropriação;¹³
- modificações na legislação para retirar os obstáculos na aquisição de qualquer tipo de terra pelo Estado, principalmente através de leilões;
- estabelecer prazos para emancipação, preços dos lotes e formas para o pagamento dos mesmos. Esta indefinição tem acarretado elevados gastos por parte do Incra para manter os assentados e inviabilizado a obtenção de crédito agrícola pela falta da garantia do título de propriedade;
- os principais beneficiários dos assentamentos, gerados pelo programa de reforma agrária, devem ser os agricultores que foram excluídos do processo de modernização da agricultura.

Do ponto de vista ético, o principal problema é que os beneficiários da reforma agrária não pagam, e não há qualquer indício, no curto prazo, de que pagarão pela terra obtida, o que coloca uma contradição: enquanto os agricultores que obtêm a terra através do mercado têm de pagar, os da reforma agrária não são obrigados a fazê-lo. Este problema pode ser solucionado se houver vontade política.

Do ponto de vista econômico, o problema consiste em saber se os novos proprietários têm condições de honrar a dívida adquirida, apenas com taxas de juros subsidiada.

A experiência-piloto de crédito para compra de terras que está sendo implantada no Nordeste brasileiro, com financiamento do Banco Mundial, pode ser um importante teste da real possibilidade de implementação deste tipo de política. O bom desempenho desta política dependerá, principalmente, de outras medidas que se implementem ao seu redor como o crédito agrícola e a assistência técnica.

4.1.5 Programas de colonização

Os programas de colonização têm por objetivo a ocupação e a incorporação de novas terras, particulares ou públicas, ao processo de produção agrícola fundamentalmente através da implantação de infraestrutura. Geralmente, as terras que são utilizadas nos programas de colonização têm um preço muito baixo ou quase nulo, o que as torna atrativas. Mas, os custos de implementação, sobretudo os de infra-estrutura e ecológicos, são muito significativos.

As maiores objeções aos programas de colonização são: os danos ambientais que ocasionam e a apropriação, por parte de outros proprietários da região, dos benefícios dos investimentos públicos.¹⁴ O primeiro problema pode ser suplantado com a determinação de implantar projetos

4.1.4 Crédito para compra de terras

O objetivo desta proposta é conceder financiamento para a compra de terras. A forma como está sendo proposta pelo Banco Mundial parece bastante adequada para a realidade brasileira. As principais dificuldades desta política são de ordem ética e econômica.

¹³ O estabelecimento das medidas provisórias – MP 1632-11 e MP 1658-12 indicam que o atual governo está se empenhando em fazer com que as desapropriações não onerem os cofres públicos, de forma a que estes preços estejam mais próximos aos do mercado.

¹⁴ Normalmente, é nestes processos de ocupar as fronteiras que ocorrem os maiores ganhos especulativos com terras. As obras de infra-estrutura desenvolvidas nestas regiões é que permitem as maiores valorizações das terras. Para maiores detalhes, vide Reydon (1993) e Gonçalves (1993).

de colonização apenas em áreas degradadas, através de projetos que recuperem a sustentabilidade ambiental. O segundo tipo de problema é um pouco mais complexo, mas pode ser solucionado através de tributação ou acordos onde estes grandes proprietários participem do financiamento das obras públicas.

4.2 Ações complementares na dinamização dos mercados de terras

Além destas quatro ações de intervenção no mercado de terras, existem outras três propostas que independem das anteriores. Poderão ser realizadas na medida em que haja disponibilidade de recursos e vontade política. Certamente, os resultados destas ações poderiam ser aceleradas se as quatro anteriores fossem realizadas na ordem e na forma propostas.

4.2.1 Expansão e transparência do arrendamento e da parceria

O arrendamento e a parceria são contratos agrícolas de pagamento de uma renda em produto ou dinheiro, entre proprietário e produtores que têm acesso precário à terra.

As medidas que procuram a transparência do arrendamento e a parceria apontam para a revisão dos dispositivos legais em que se baseiam estes tipos de contratos. Assim pode-se conseguir uma maior estabilidade, proteção e transparência, tanto para os produtores, normalmente os pequenos, como para os proprietários.

A atual legislação não incentiva as práticas de arrendamento e parceria de terras. Inclusive as penaliza, na medida em que torna as terras que participam destes contratos passíveis de desapropriação. É preciso, portanto, rever esta legislação. O arrendamento capitalista, assim como a parceria, são formas relativamente simples, e de baixo custo, de acesso à terra, desde que estes tipos de contratos sejam feitos com uma legislação adequada. Estes objetivos também podem ser alcançados através das Bolsas de Arrendamento de Terras.

A importância das Bolsas de Arrendamento, segundo Reydon & Romeiro (1994), pode ser expressa através dos

benefícios obtidos pelas seguintes partes envolvidas: comunidades rurais, proprietários de terras e arrendatários ou parceiros. Os principais benefícios são:

a) Para as comunidades rurais:

- i) a ocupação mais racional de suas terras, resultando em um aumento da produção e do emprego (contribuindo desta maneira para o aumento do emprego e contenção do êxodo rural);
- ii) o estímulo à adoção de modernas técnicas agrícolas; e
- iii) o incentivo à melhoria da qualificação da mão-de-obra.

b) Para os proprietários:

- i) a possibilidade de conseguir rendimentos compatíveis com a inversão imobiliária, recuperação e melhor aproveitamento de suas terras;
- ii) a redução dos gastos de manutenção e dos impostos que incidem sobre terras não exploradas; e
- iii) evitar a ameaça de desapropriação.

c) Para os arrendatários ou parceiros:

- i) sua permanência no processo produtivo;
- ii) utilização em uma escala maior de máquinas e equipamentos;
- iii) melhoria na renda e nas capitalizações diretas, para posterior aquisição das terras.

Além disso, as Bolsas são também vistas como instrumentos no processo de socialização da terra sem necessidade dos recursos governamentais. As principais dificuldades da sua expansão decorrem de problemas legais: os arrendatários correm o risco de ver seus contratos burlados e os proprietários temem ver suas terras ocupadas ou desapropriadas por não estarem sendo socialmente utilizadas, conforme a legislação em vigor.

No início dos anos 90, a Bolsa de Arrendamento do município de Uberlândia, no estado de Minas Gerais, teve êxito. Contou com a participação direta do prefeito, que avalizava os arrendamentos, e do gerente do Banco

do Brasil, que concedia os empréstimos aos arrendatários. A participação efetiva do executivo municipal foi de fundamental importância para garantir o cumprimento dos contratos de arrendamento, segundo Reydon & Romeiro (1994). Com o fim da gestão do prefeito, o programa praticamente encerrou-se.

4.2.2 Modernização e unificação do sistema de registro da terra

O registro da propriedade da terra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos proprietários, assegurar sua mobilidade e facilitar sua distribuição. A modernização do registro deve procurar a simplificação, a desregulamentação e a descentralização do sistema com o objetivo de conseguir maior transparência do mercado. Estas medidas reduzem os custos da transação e, portanto, o preço da terra.

A simplificação do registro deve eliminar: os custosos trâmites e requisitos prévios que os proprietários têm que realizar para registrar sua propriedade; custos externos e internos que se converteram em problema crônico da administração pública. Simultaneamente, é necessário que se continue com o processo de modernização do Cadastro de Imóveis Rurais, utilizando técnicas de identificação por satélite, e consolidando os vários cadastros no país.

O Cadastro Rural está intimamente ligado ao registro de propriedade da terra, podendo ser utilizado no confronto das informações disponíveis no cartório de registro de imóveis. Além disso, serve de base para identificar terras não utilizadas na atividade produtiva e que são passíveis de tributação e desapropriação. No Brasil, duas instituições são responsáveis pelo processo: os cartórios privados e o próprio Congresso Nacional. Dificultam em grande medida as tentativas de integração. Os esforços para modificar a participação dos cartórios nos processos de registro de propriedades não têm tido êxito, até o momento, por sua grande força política.

4.2.3 Regularização e titulação das terras

O propósito destas medidas é regularizar as áreas e conceder títulos de propriedade aos ocupantes de terras que, na prática, são os donos mas não têm o reconhecimento legal. Com a regularização ou titulação, tanto o vendedor como o

comprador terão maior segurança no negócio que realizam. O primeiro terá melhores condições para participar do mercado formal, conseqüentemente, o segundo estará mais seguro e já terá certeza que o negócio que realiza é legal.

São dois os principais argumentos a favor da regularização e posterior titulação da terra: aumentam a segurança da ocupação e, em conseqüência, oferecem incentivos aos proprietários para realizar investimentos em melhorias e adotar novas técnicas para sua utilização eficiente, e facilitam acesso ao crédito para os agricultores.

O maior problema deste tipo de intervenção é seu elevado custo frente aos benefícios, principalmente num país tão grande como o Brasil.

4.2.3 Estudos e treinamentos

A problemática referente ao mercado de terras requer um maior conhecimento dos estudiosos e do público em geral. Propõe-se aqui três tipos de ações:

- a) realizar estudos sobre os mercados de terras, tanto específicos como regionais, para obter subsídios que facilitem a implementação de políticas de terras;
- b) estudar a estrutura institucional relacionada com os mercados de terra, com o propósito de identificar as restrições que diminuem, ou impedem, o bom funcionamento do mercado. Propor então uma estrutura institucional mais adequada; e
- c) realizar programas de treinamento para os potenciais agentes (proprietários, beneficiários, técnicos, negociadores, diretores de leilões, etc.) conscientizando-os dos direitos e obrigações que têm nesse processo.

Bibliografia

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA — ABRA. (1993). Programa Agrário em debate. *Reforma Agrária*, Campinas, SP, v. 23, n. 2.
- _____. (1995). Agricultura familiar. *Reforma Agrária*, Campinas, SP, v. 25 n. 2/3.

- BINSWANGER, H.; DEININGER, K.; FEDER, G. (1992). *Land markets and policy issues in developing countries*. Manila, Philippines: Word Bank.
- _____; _____. (1996). Power, distortions, and reform in agricultural land relations. In: BEHRMAN, J.; SRINIVASAN, T.N., ed. *Handbook of development economics*. Amsterdam: North Holland Publishers. v. 3
- BRANDÃO, A.; REZENDE, G. (1989). The behavior of land prices and land rents in Brazil. In: MAUDNER, A.; VALDÉS, A., ed. *Agriculture and government in an interdependent world*. Washington, DC: International Association of Agricultural Economists.
- _____; _____. (1992) *Credit subsidies, inflation and the land market in Brazil: a theoretical and empirical analysis*. Washington, DC: World Bank. (Preliminary draft).
- CARTER, M.; ZEGARRA, E. (1995). *Land markets and the persistence of rural poverty: post-liberalization policy options*. Wisconsin. mimeo.
- GAZETA MERCANTIL, (7 de abril de 1997). Jornal, São Paulo.
- GONÇALVES, S. (1993a). A taxa de imobilização e o preço da terra: uma discussão sobre especulação financeira e defesa patrimonial. *Informações Econômicas*, SP, v.23, n. 05, maio de 1993.
- _____. (1993b) Transformações da agricultura e aprofundamento da heterogeneidade estrutural: as crises brasileiras recentes vistas com base nas idéias do problema agrário em Ignácio Rangel. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v.40, n.2, p. 135-56.
- GUEDES PINTO, L. C. (1996). La reforma agrária en Brasil: una experiencia inoperante. In: REYDON, B. P.; RAMOS, P., coord. *Mercado y políticas de tierras*. Campinas, SP: UNICAMP. IE.
- GRAZIANO DASILVA, J. (1992). Complexos agroindustriais e outros complexos. Ensaio e Debates. *Reforma Agrária*, Campinas, set./dez.
- HALL, A. (1987). Agrarian crisis in Brazilian Amazonia: the Grande Carajás Programme. *Journal of Development Studies*, v. 23, n. 4, jul.
- _____. (1990). Land tenure and land reform in Brazil. In: PROSTERMAN, R.L. et al., ed. *Agrarian reform and grassroots development*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publ.
- HECHT, S. B. (1985). Environment, development and politics: capital accumulation and livestock sector in Eastern Amazonia. *World Development*, Great Britain, v. 13, n. 6, p. 663-84.
- HOFFMANN, R. (1990). Distribuição da renda e pobreza na agricultura brasileira. In: DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M., org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA. (Série IPEA, n.127).
- _____. (1992). Vinte anos de desigualdade e pobreza na agricultura brasileira. Piracicaba: USP. ESALQ. mimeo.
- _____. (1995) *Desigualdade e pobreza no Brasil: atualização até 1995*. Campinas, SP: UNICAMP. I.E. mimeo.
- _____; KAGEYAMA, A. (1985). Modernização da agricultura e distribuição da renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p.171-208, abr.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. (1997). Preços da terra no Brasil. *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v.17, n. 1.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO e REFORMA AGRARIA. INCRA. (1995). *Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, DF.
- _____. (1996). Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília, DF.
- _____. (1997) Home page, INTERNET. Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária.
- KAGEYAMA, A., coord. (1990). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agro-industriais. In: DELGADO, G., org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA.
- _____; GRAZIANO DASILVA, J. (1983). Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 537-59, set./dez.
- LE LETTRE INTERNATIONAL (1982) Os gringos vêm aí. *Cadernos CEAS*. No.81. Salvador. setembro/outubro de 1982.
- POLANYI, K. (1980). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- RANGEL, I. M. (1979). *Questão agrária e agricultura*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. (Encontros com a Civilização Brasileira, n.7).
- REYDON, B. P. (1992). *Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. (Tese de Doutorado).

- _____. (1993). A reforma agrária no Brasil em um contexto de crise econômica. *Reforma Agrária* – Série Debates, Campinas.
- _____. (1994). *A especulação com terras agrícolas: uma interpretação a partir de um referencial teórico pós-keynesiano*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. (Texto para Discussão, n. 34).
- _____; PLATA, L. (1995). A ampliação do acesso à terra e o Imposto Territorial Rural. In: RAMOS, P.; REYDON, B., org. (1995). *Agropecuaria y agroindustria no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. NEA/FAO.
- _____; _____. (1996a). La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. In: REYDON, B.; RAMOS, P., coord. *Mercado y políticas de tierras*. Campinas, SP: UNICAMP. IE.
- _____; _____. (1996b). O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 24, Campinas, 1996. Campinas. SP: ANPEC. p. 382-96.
- _____; _____. (1997) La intervención en el mercado de tierras brasileño: situación y perspectivas. In: Seminário *Mercados de Tierras Efectivos en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias. Junho de 1997. Washington, D.C. EUA. (no prelo).
- _____; RAMOS, P. (1996). *Mercado y políticas de tierras* (experiencias en la América Latina). Campinas, SP: UNICAMP. IE/FAO.
- _____; ROMEIRO, A., coord. (1994). *O mercado de terras*. Projecto PNUD/BRA/91/014. Brasília, DF: IPEA. (Série Estudos de Política Agrícola. Relatório de Pesquisa, n. 13).
- REZENDE, G. (1982). Crédito rural subsidiado e o preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 12, n. 2.
- ROMEIRO, A. et al., org. (1994). Reforma agrária: produção, emprego y renta: el relatório de la FAO en debate. s.n.t.
- SAYAD, J. (1977). Planejamento, crédito e distribuição de renda. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 7, n. 1.
- _____. (1982). Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 87-108, abr.

Novos Instrumentos para a Reforma Agrária: uma visão internacional*

Oficial de Análises de Sistemas,
Departamento de
Desenvolvimento Sustentável.
Redator-chefe da Revista da
FAO, "Reforma Agrária,
Colonização e Cooperativas".
e-mail: Paolo.Grosso@fao.org

Paolo Grosso

Estimados colegas e amigos. Antes de tudo, permitam-me lhes agradecer pelo privilégio de haver sido convidado para este importante seminário sobre "Reforma agrária e desenvolvimento sustentável". Como premissa, queria dizer-lhes que escutar vários dos interventores afirmar, como fato consumado, que o modelo brasileiro de reforma agrária (ou como queiramos chamar este processo) se esgotou, é um pouco surpreendente para mim, à luz dos dados sobre a evolução histórica do processo de assentamento. Como nos informa Guanzioli,¹ a média de assentamentos na época militar foi de pouco mais de 3.000 famílias por ano, passando a uns 20.000 no primeiro governo democrático, os quais foram mais que duplicados durante o primeiro biênio do governo Fernando Henrique Cardoso para chegar a mais de 80 mil famílias por ano, em 1997, com uma meta de 100 mil para 1998, o que significaria um aumento significativo e que levanta algumas dúvidas sobre o seu suposto esgotamento.

É a partir deste elemento, e das várias perguntas sobre a existência ou não de um modelo de reforma agrária para este país, que decidi propor-lhes retomar um pouco a recente história sobre o tema da terra, a partir do meu ponto de vista.

Sem retroceder muito, creio que os anos 1989-91 marcaram uma mudança relevante na nossa temática, com a queda do muro de Berlim e o desaparecimento da União Soviética. A partir dos anos 50, o tema da reforma agrária vinha assumindo duas características principais:

* Documento preparado para o painel da FAO.

¹ C. Guanzioli, 1998



- politicamente perigosa, identificada como uma bandeira dos movimentos revolucionários e subversivos;
- institucionalmente, produto de um forte intervencionismo estatal.

Ainda que o intervencionismo do Estado na economia tivesse sido claramente relativizado, a partir do começo da década de 80 com o auge do neoliberalismo, a reforma agrária manteve, porém, certa identificação política com os “subversivos”, até que os feitos de 1989-91 encarregaram-se de desmoronar essa vertente política.

O resultado dessas mudanças, de paradigma econômico e de situação política, levou a que, paralelamente à teorização sobre o fim da história, fosse considerado o fim do tema terra na agenda do desenvolvimento internacional. Datam dessa época as recomendações à FAO para eliminar a unidade técnica encarregada da reforma agrária.

No entanto, contrariamente a estas expectativas, começou um fenômeno diametralmente oposto. Muitos países, liberados da carga política associada ao tema, e diante dos problemas ainda não resolvidos no que se refere a suas estruturas agrárias, solicitaram às agências internacionais voltarem a receber apoio técnico e encontrarem respostas a seus problemas.

É a partir desse momento que, a meu ver, vai aparecendo uma defasagem crescente entre procura e oferta de serviços referentes ao tema terra. Pelo lado da procura, não somente esta aumentava a cada ano, mas também se diversificava rapidamente, tanto em termos geográficos como temáticos, envolvendo todas as vertentes que o tema possa manifestar (da reforma agrária à reforma da posse da terra, à modernização das instituições de cadastro, registro, etc.). Pelo lado da oferta, assistia-se a uma inadequação evidente, produto de uma leitura dos fatos recém-ocorridos e das recomendações para deixar o tema de lado.

A oscilação do tema terra (empregamos este termo para incluir, juntamente à temática da reforma agrária, outros

aspectos ligados à posse da terra) hoje em dia é evidente para todos os atores do desenvolvimento; mas é um tema que se apresenta de forma distinta da anterior. Não somente existe uma diferenciação temática tal como mencionada anteriormente, como também, com o avanço da conscientização da opinião pública mundial, vêm sendo acrescidas novas preocupações, consideradas hoje em dia como indissociáveis da reforma das estruturas agrárias: gênero, sustentabilidade ecológica, descentralização e conflitos com povos indígenas, só para citar algumas.

Frente a um tema que parece cada dia mais complexo, não é possível voltar a aplicar as receitas de antes. Hoje, o papel do Estado se coloca de outra forma, há propostas de maior participação social na política, inclui-se, com certo destaque, a presença de novos atores como as ONGs, por exemplo, que reivindicam um papel de maior importância no processo e, ainda, a progressiva mudança de paradigma que vai se instalando na economia agrária.

Diante das urgências que vêm se impondo, e diante do atraso na elaboração e sistematização conceitual, os países se dividem sobre o que e como fazer. À exceção de uns países que preferem negar o problema, no geral assistimos a uma série de intervenções caracterizadas pelo que poderíamos chamar de *intervenção seletiva*. Sua característica comum é reconduzir a complexidade do tema a umas poucas variáveis (em muitos casos, somente uma), negando a natureza sistêmica do problema “terra” e concentrando as intervenções sobre elas.²

À margem desse movimento, existe um grupo mais restrito de países e/ou organizações que, aceitando o desafio da complexidade, se propõe a retomar o tema em sua visão mais global e elaborar um novo esquema conceitual apto a captar esta complexidade.

Nesta tipologia ideal de intervenções, podemos distinguir um a *via jurídica*, através da emissão de Leis da Terra (p.ex. Vietnã,³ Nicarágua, Guiné Bissau, Eritreia, Bolívia, Haiti, Albânia⁴ e Tanzânia⁵): a hipótese de um marco jurídico adequado deveria oferecer garantias de maior estabilidade aos investidores respondendo assim à crônica falta de capitais no campo.

² Proponho chamar este conjunto de propostas de **segunda geração da reforma agrária**, a primeira sendo caracterizada pelo propósito de derrubar o latifúndio, com a presença maciça do Estado. As visões do começo dos anos 90 se caracterizam pela busca de uma segurança na posse que deveria facilitar os investimentos econômicos, tanto internos como externos (Herrera et al., 1997)

³ T. Hauque, L. Montesi, 1996

⁴ A. Civiti et. al. 1996

⁵ A. S. Kauzeni et al., 1998

Outro caminho muito seguido é o de priorizar a titulação da terra, fortemente apoiado pelo Banco Mundial e a cooperação norte-americana (Honduras é o exemplo mais estudado⁶; recordamos também o caso do Peru, bem como os do Paraguai e da Tailândia). Também neste caso a hipótese é a insegurança no campo, que não favorecia a chegada dos capitais necessários à promoção do desenvolvimento.

Um caminho distinto está se dando em alguns dos territórios (DOM/TOM⁷) franceses, onde predomina a visão do “remembrement”, ou seja, o ordenamento das explorações agrícolas; processo similar está interessando ao Japão,⁸ atualmente. Aqui o problema passa a ser mais de cunho econômico: a dimensão da exploração não permite nenhuma economia de escala e, sobretudo, obriga os países a altos níveis de subsídios para manter o poder aquisitivo dos produtores. Frente às pressões macroeconômicas crescentes, vários países (essencialmente desenvolvidos, com altos níveis de produtividade física no campo) se vêem na necessidade de reduzir tais subsídios (é o caso de todos os integrantes da União Européia), e o reordenamento da terra vem priorizado como elemento de prevenção/solução dos conflitos no campo.

Outros países vêm na privatização da terra a resposta ideal: Marrocos,⁹ México,¹⁰ Uganda,¹¹ Tunísia¹² estão entre os mais conhecidos. Neste caso é a constatação dos escassos resultados obtidos pelas políticas agrícolas anteriores, centralizadas nas grandes unidades produtivas sob o comando estatal, que incita estes países a se desfazerem do ativo terra na sua possessão. Esta versão de fato antecipa, um pouco, a proposta seguramente mais elaborada que permeou esta parte dos anos 90. Trata-se da proposta chamada “mercados de terras”, programa fortemente

empurrado pela cooperação norte-americana (Land Tenure Centre, USAID) e que, de certa forma, é um pouco o pai da Cédula da Terra. Nosso colega Bastian Reydon apresentou algumas evidências relativas ao caso brasileiro. De minha parte, posso agregar os casos da Venezuela e Chile¹³ e os da Colômbia, México e Equador,¹⁴ só para citar os que a FAO vem examinando mais detalhadamente. No entanto, muitos outros países tomaram este rumo, particularmente os países do ex-bloco soviético.¹⁵

Esta proposta fundamenta-se na hipótese de que, diante da incongruência das políticas estatais, o mercado seja capaz de solucionar o problema da concentração da terra. Reconhecendo que tais mercados não existem em muitos países, está se propondo mecanismos para estimular sua criação. Entretanto, o êxito não foi, até agora, muito alentador (Guanzirolí¹⁶ sustenta que o mercado não pode solucionar os problemas que ele não criou).

Paralelamente a estes caminhos, outros centros, acompanhando elaborações teóricas com aplicações práticas, vêm aceitando o desafio desta complexidade e têm tentado dar-lhe uma forma estruturada que permita intervir, de forma coerente, nas distintas facetas do problema.

Ainda no contexto dessa proposta, cabe recordar a vertente neo-institucionalista,¹⁷ é igualmente interessante a posição recém-assumida por parte do Banco Mundial, apresentada aqui no Brasil, por J. Stiglitz,¹⁸ assim como os esforços que a FAO está fazendo, tanto no Brasil¹⁹ como nas Filipinas,²⁰ para desenvolver uma visão de sistema (vertente “sistemas agrários”). Finalmente, não podemos esquecer as tentativas da Igreja Católica, cujos esforços de conceituação de uma nova visão concentram-se nos homens e mulheres que lutam

⁶ D. Stanfield et al., 1988.

⁷ Departamento d'Além Mar, Território d'Além Mar: são possessões francesas fora da França.

⁸ J. M. Zhou, 1998.

⁹ Taleb, 1998.

¹⁰ Melmed-Sanjak & Lastarria-Cornhiel, 1998.

¹¹ Kisamba-Mugerwa, 1998.

¹² Gharbi, 1998.

¹³ O Delahaye, 1996.

¹⁴ FAO, 1994, FAO 1995 a y b.

¹⁵ Para Polônia, Elovênia, Rep. Checa, Rep. da Eslováquia e Hungria ver Trivelli, 1997; para Lituânia, ver B. Mikuta, 1997, para Estônia, ver M. Maido Pajo, 1997 e para Letônia ver B. Ziemele, 1997.

¹⁶ Comunicação pessoal.

¹⁷ G. Godillo, 1996; A. de Janvry & E. Sadoulet, 1996.

¹⁸ J. Stiglitz, 1998.

¹⁹ Convênio Incra/FAO, ver o site www.incra.gov.br/fao.

²⁰ ANGOC, 1996.

pelaterra.²¹ Em todos estes casos, é evidente a tentativa de assumir esta complexidade e de integrar numa visão global (muito ambiciosa) as novas vertentes que vão surgindo.

O esforço é notável, assim como a tarefa a se enfrentar. Quando o auditório coloca a questão da existência ou não de um modelo de reforma agrária, é correto recordar esta defasagem inicial sofrida por grande parte dos centros interessados em trabalhar com o tema, junto com o surgimento de temas novos (mencionados acima) que a ética atual pretende levar em conta.

Isto é para dizer que a fórmula para juntar em uma só equação todas as variáveis (técnicas, sociais, econômicas e ecológicas) não foi encontrada ainda. Evidentemente, ao não buscá-la, não se resolve o problema. Pessoalmente, penso que, a par de uma visão integradora destas variáveis, é fundamental sua contextualização histórica, o que significa pensar que não haverá modelos únicos, uma só equação, mas tantos modelos quantas sejam as situações sociopolíticas dos distintos países, as relações de forças internas, etc.²²

A meu ver, isso é um pouco o limite da proposta chamada Cédula da Terra, cuja natureza não é completamente clara ainda, sendo, por isso, difícil comentá-la.²³ Enquanto ferramenta complementar às formas chamadas “tradicionais”,²⁴ é um programa que pretende responder a um aspecto importante (o acesso à terra), que, entretanto, não é o mais complicado no Brasil de hoje,²⁵ mas certamente importante e útil. No entanto, como as dúvidas surgem no momento em que esta proposta pretende ser outra coisa, ou substituir (como o auditório parece entender) a forma de atuar (que não é somente expropriação da terra, recordamos, é também serviços, assistência técnica, crédito, etc.), parece útil chamar a atenção de todos os atores.

Como tem sido lembrado por vários interventores, o tema que estamos enfrentando aqui, como conjugar reforma

agrária com desenvolvimento sustentável, vai além de um problema financeiro (encontrar o mecanismo que permita ao assentado pagar de volta a terra recebida). As demais variáveis, e são muitas, pretendem igualdade de importância. A apresentação do dr. Padilla sobre a proposta Base Zero nos recorda o déficit de investigação na questão ambiental, assim como os folhetos distribuídos para propagandear a Cédula da Terra, com sua caricaturização do tema “mulher” nos lembra como a questão de gênero está longe de ser interiorizado por quem trabalha no tema.

Finalmente, meu compatriota, bispo Tomazzini, nos tem lembrado como há a palavra-chave: ética, que os economistas e os agrônomos da reforma agrária não usam muito, mas que permeia toda a visão publicitária feita pela Igreja católica.

Mover-se para o interior dessa complexidade não é fácil, mas algumas coisas podem ser propostas. Primeiro, qual é o grupo alvo: para muitos de nós parece claro que deveriam ser os sem-terra, os excluídos. É importante ressaltar este aspecto porque, como dizia antes, a “primeira geração” das reformas agrárias tinha como objetivo principal a destruição do latifúndio (nisto a palavra do sr. ministro não poderia ser mais clara); a segunda geração (tal como definida na nota 3) já se propõe à criação de um marco jurídico/institucional propício ao desenvolvimento econômico (mas deixando de fora os temas da sustentabilidade e do apoio aos excluídos). Sendo, conseqüentemente, o que estamos propondo enquanto programa de reforma agrária, que ponha no centro a agricultura familiar, seria esta uma **terceira geração de reforma agrária**, interessada em promover a cidadania dando terra aos que não a possuem, em um marco de sustentabilidade ecológica e viabilidade econômica que passa a constituir o eixo diretor²⁶.

É óbvio que, dessa forma, os atores locais seriam o ponto de partida, com seus conhecimentos da realidade histórica,

²¹ Conselho Pontífice, 1997

²² Ver, a esse propósito, M. Mazoyer, L. Roudart, 1997

²³ Quem escreve pôde participar numa missão de avaliação rápida do dito programa, realizada no Ceará, em maio de 1998, a pedido do NEAD.

²⁴ Parece útil recordar, além das cifras já mencionadas, como, segundo informação do próprio INCRA, os 60% das expropriações “tradicionais” se resolvem, hoje em dia, por via extra-judicial, reduzindo, assim, ao mínimo o enorme problema constituído pelo corpo jurídico, em muitos casos prejudicialmente contrário a toda a reforma agrária.

²⁵ A este propósito vejam-se os dados publicados pela revista Veja com respeito ao escândalo do INSS: aparentemente mais de 3 milhões de ha. “regulares” estariam entrando no Incra, para fins de reforma agrária.

²⁶ A este propósito cabem recordar os trabalhos do Convênio Incra/FAO que confirmam como o custo de criação (para a sociedade) de um posto de trabalho na cidade gira em torno de US\$ 50.000, enquanto que atualmente no campo estaria em torno de US\$ 5.000 (dez vezes menos)!

técnica e eco-eco (econômica ecológica) do meio no qual operam. A criação de estruturas chamadas assentamentos, instituições públicas e regras jurídicas aceitáveis, deveria partir de baixo para cima. A experiência que estamos tendo na FAO, em Moçambique,²⁷ é sintomática a esse respeito: tanto no marco jurídico como nas intervenções sobre a terra, na sua qualidade de elemento produtivo, parte-se de um conhecimento obtido pelas práticas, regras, usos e costumes locais. Na medida em que se assume esse ponto de partida, é provável (não é certo) que a dimensão da sustentabilidade tenha uma chance maior de ser integrada.

A reprodução do meio natural, historicamente modificado, foi sempre prioritária nos seus interesses, até quando as condições econômicas impostas não a obrigavam a entrar em lógicas não-sustentáveis. Em uma recente experiência na Bolívia,²⁸ onde se culpava as comunidades quéchuas e aymará pelo desmatamento, com todas as suas consequências negativas para o entorno urbano da cidade de Santa Cruz, podíamos demonstrar como estas práticas se baseavam em uma estrutura muito diferenciada, em uma enorme pobreza rural e em uma necessidade de utilizar estratégias de curto prazo para assegurar o dia-a-dia (fome) em detrimento de práticas eco-sustentáveis. Somente a solução da pobreza permitiria a redução dessas práticas.

Para concluir: fora deste país existem experiências interessantes (sobre os impostos rurais, sobre o problema da consolidação da terra, ordenamento territorial francês, sobre as formas mais adequadas de contratos (land leasing, etc.) que podem se constituir em ferramentas úteis, sempre e quando sejam inseridas em uma visão historicamente enraizada do sistema local. É aí onde é difícil encontrar experiências, porque o Brasil se converteu no ponto de elaboração mais avançado sobre uma nova visão da reforma agrária, tal como o dizem nossos colegas do Banco Mundial; os avanços relativos na África do Sul, o impasse da Colômbia, os problemas de outros países que pretendem fazer a reforma agrária (veja o caso do Zimbábue) põem os brasileiros no centro das atenções. Na medida em que se resolvem os problemas aqui, será possível pensar em um avanço também para os outros países do mundo.

O certo é que para avançar tem que se confiar um pouco mais nas possibilidades e potencialidades da “agricultura familiar”: se nós, os europeus, nos desenvolvemos ao nível

atual, isto se dá graças ao acúmulo inicial possível na dita agricultura de base familiar, que deslanchou a partir do século XVII. As tentativas desenvolvimentistas mais antigas (a famosa reforma agrária dos irmãos Graco, na época romana), que tinham semelhanças interessantes com algumas das tentativas atuais (a idéia de criar um mercado de terra), não funcionaram porque eram ahistóricas, ou seja, não respondiam ao estado de desenvolvimento das forças produtivas. Quando as condições para o desenvolvimento da agricultura de base familiar puderam dar-se em toda sua complexidade, demonstravam-se um fator de auto-regulamentação interna eficaz, em uma sociedade avançada.

É por isso que concluo apresentando o que, a meu ver, são os pontos básicos para uma estratégia reformista que aceite o desafio da diversidade e da sustentabilidade. Em termos conceituais, devemos esclarecer o que entendemos por reforma agrária no início do século XXI. Citando um conhecido professor francês, podemos dizer que “toda reforma surge ao comprovar a inadequação das instituições à realidade das estruturas vigentes”. De acordo com outro grande conhecedor dos problemas agrários da região, podemos afirmar que a reforma agrária só se justifica quando há uma questão agrária. Existe uma questão agrária quando as relações econômicas, sociais, políticas e culturais do campo são um obstáculo ao desenvolvimento.

No aspecto agrário, tal desarmonia se manifesta nas relações entre os fatores produtivos: a terra, o capital, a mão-de-obra e o progresso tecnológico, considerados sob os aspectos da eficácia econômica, da sustentabilidade ambiental e da justiça social. Quando se reconhece a existência dessa desarmonia, se põe em andamento um conjunto de operações para reeducar a estrutura territorial de um estado ou de uma região mediante a modificação das relações sociais, com a finalidade de assegurar a melhoria das técnicas de cultivo e o aumento da produção agrícola. A esse conjunto de medidas costuma-se chamar “reforma agrária”.

As implicações mais diretas dessa definição são as seguintes:

- 1 - Trata-se de um processo historicamente determinado, pois é um produto da história política, econômica, social, técnica, cultural e física de cada país.

²⁷ Ch. Tanner, P. Groppo, The Land Question in Mozambique, FAO-SD Dim web page, 1997.

²⁸ P. Groppo, et al., 1998.

2 - Igualmente, podemos dizer que a reforma agrária é concebida como uma combinação apropriada e coerente dos meios de produção para a exploração do meio e a administração do espaço. Ou seja, uma reforma agrária não pode ser sobreposta ao setor rural, sendo, por esta razão, um produto social.

3 - A reforma agrária não é uma atividade permanente. A reforma agrária é uma intervenção excepcional para resolver a questão agrária. Para tanto, para desenhar um programa de reforma é indispensável caracterizar o problema agrário, pois este possui especificações que são próprias e talvez únicas em cada país.

A partir do que foi dito anteriormente, deveria ficar claro que uma proposta nova implica colocar no centro das atenções a agricultura familiar. Acreditamos que sem uma política agrária enquadrada em um contexto de fortalecimento da agricultura familiar, sua viabilização econômica e sua consolidação social, o espaço que ficará aberto hoje para intervenções do tipo reforma agrária continuaria limitado e, de toda forma, sem perspectivas históricas.

Colocar no centro das atenções a agricultura familiar, com sua dinâmica e sua estruturação interna, não é suficiente *per se* para desenhar uma estratégia de ação definida. Escolhido o objeto da atenção, é preciso esclarecer a referência teórica e o método de análise. As noções e os conceitos classicamente utilizados na agronomia, zootecnia e economia agrícola para compreender os processos produtivos e suas variações, permitem apreendê-los e avaliá-los como explorações simples, bem como formalizar as propostas de melhoramento que lhes competem. Estas ferramentas seguem sendo necessárias para estudar a prática de desenvolvimento.

Não obstante, quando o grau de complexidade aumenta significativamente, tem-se que inventar métodos novos que permitam apreender o problema na sua totalidade, complexidade e dinâmica. O enfoque sistêmico busca responder esta problemática apoiando-se sobre uma percepção global do problema, privilegiando a análise das interações, suas origens e efeitos, para chegar a uma estratégia de ação claramente identificada e hierarquizada.

Analisar a reforma agrária em um contexto sistêmico significa localizar temporal e espacialmente suas limitações, definir objetivos progressivos de desenvolvimento compatíveis com o estado das forças de

produção, a partir de uma visão dinâmica da sociedade (dos grupos sociais).

Em outras palavras, significa conceber a reforma agrária como uma ferramenta técnica à disposição de quem possa se interessar pelo tema do desenvolvimento agrário. Nesse sentido, a reforma agrária não é mais um patrimônio único de uma corrente ideológica e tampouco considera “modelos” produtivos ou de organização social como referência de fundo. Ao contrário, a reforma agrária insere-se na própria dinâmica da sociedade, é um conjunto ao qual se aplica um método de análise (sistêmica) mas cujas conclusões não podem ser pré-concebidas.

A atenção privilegiada à chamada “agricultura familiar” tampouco deve ser vista como uma imposição. Não obstante, se a história nos ensina algo, se uma análise comparada das situações agrárias entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos serve para algo, é certo que a importância da agricultura familiar (do tipo empresarial) nos países ricos já está demonstrada. Historicamente, o modelo da grande empresa, com assalariados, demonstrou-se inadequado para enfrentar as condições variáveis de mercado do setor agrícola.

A grande adaptabilidade da empresa familiar, sua capacidade de interiorizar mudanças tecnológicas, de flexibilidade frente a uma demanda continuamente em mutação, coloca-a em um nível superior diante de outras organizações propostas (grande empresa agroindustrial, cooperativas de produção).

Não obstante a empresa familiar ter a “potencialidade” de desenvolver-se, isto não significa automaticamente que esta potencialidade se realize. Por isso é preciso reduzir as “desarmonias” das quais se falava antes, para colocar os fatores de produção ao alcance do empresário familiar. Nesse sentido, pode-se conceber uma reforma agrária como uma ferramenta que tem validade econômica e, por consequência, uma validade social que pode permitir o desenvolvimento das forças produtivas.

Bibliografia

Os textos citados da Revista FAO – Reforma Agrária, Colonização e Cooperativas estão disponíveis no website do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da FAO: [www.fao.org].

- P. BAIROCH, (1971) *Le tiers-monde dans l'impasse*, Paris, Flammarion.
- A. CIVICI, E. GOCAJ, L. SHUKE, A HETA, B. GIORGI-LAURENT, P. GROPPPO, (1996) *Evolution des systèmes fonciers en Albanie: la microrégion de Preza (Tirana)*, FAO, Reforma Agrária.
- Conselho Pontífice "Justiça e Paz". (1998) *Para uma melhor distribuição da terra. O desafio da reforma agrária*, Cidade do Vaticano.
- O. DELAHAYE, (1996) *Renda e mercado da terra agrícola: algumas indicações dos casos venezuelano e chileno*, FAO, Reforma Agrária.
- A. DE JANVRY, E. SADOULET, **Seven Thesis in favour of successful rural development**, FAO, Reforma Agrária. 1996.
- FAO, (1994) *O mercado de terras e a formação de proprietários na Colômbia — estudos de caso*.
- FAO, (1995a) *Mercado de terras no Equador — estudo integrado de regiões, litoral e serra*.
- FAO, (1995b). *Mercado de terras no México*.
- M. GHARBI, (1998) *Private, collective and state in Tunisia*, FAO, Reforma Agrária.
- G. GORDILLO, (1996) *The Reconstruction of Rural Institutions*, FAO, Reforma Agrária.
- P. GROPPPO, R. de MARCHI, M. de TOMASI, (1998) *Diagnóstico socioecossistêmico: elementos metodológicos para uma co-gestão territorial. Uma aplicação prática em Samaipata — Bolívia*, FAO-SDAA. Documento de trabalho.
- P. GROPPPO, P. TOSELLI, (1997) *Desde a cidade ao território: a nova problemática periurbana*, FAO, Reforma Agrária, Colonização e Cooperativas, vol. 2.
- C. GUANZIROLI, (1998) *A reforma agrária no marco de uma economia global: o caso do Brasil*, FAO, Reforma Agrária, vol. 1.
- T. HAQUE, L. MONTESI, (1996) *Tenurial Reforms and Agricultural Development in Vietnam*, FAO, Reforma Agrária.
- A. HERRERA, J. RIDDELL, P. TOSELI, (1997/1) *Recent FAO Experiences in Land Reform and Land Tenure*, FAO, Reforma Agrária.
- A. S. KAUZENI, F. C. SHECHAMBO & JUMA, (1998/1) *Private and communal property ownership regimes in Tanzania*, FAO, Reforma Agrária.
- W. KISAMBA-MAGERWA, (1998) *Private and communal property rights in rangeland and forests in Uganda*, FAO, Reforma Agrária.
- J. LE COZ. (1976) *As reformas agrárias*, Editorial Ariel, Barcelona.
- M. MAIDO PAJO, (1997) *Land Tenure Experience in Estonia*. Documento apresentado no Seminário FAO, realizado em Bertinoro, Itália, 1-5 abril 1997, (FAO-SD web page www.fao.org).
- M. MAZOYER & L. ROUDART, (1997) *Histoires des agricultures du monde*, Paris, Edição Seuil.
- J. MELMED-SANJAK & S. LASTARRIA-CORNHIEL, (1998) *Land access, off-farm income and capital access in relation to the reduction of rural poverty*, FAO, Reforma Agrária, vol. 1.
- B. MIKUTA, (1997) *Land Tenure and Property Markets in Lithuania*. Documento apresentado no Seminário da FAO, realizado em Bertinoro, Itália, 1-5 abril 1997, (FAO-SD web page www.fao.org).
- P. SAMPAIO, (1993) *A Reforma Agrária na América Latina*, FAO-RLAC.
- D. STANFIELD, R ZELEDON, S. MOQUETE, A. COLES, M. FANDINO, L. CABALLERO, R. STRINGER (1986) *Land titling in Honduras: a midpoint evaluation of the small farmer titling project in Honduras*, Madison, WI, USA, Land Tenure Centre, University of Wisconsin.
- J. STIGLITZ, (1998) *Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms*, apresentado na Conferência sobre Asset Distribution, Poverty and Economic Growth, Brasília, Brasil, 14 de julho, 1998.
- B. K. TALEB, (1998/1) *Vers la privatisation des terres: le rôle de l'Etat dans la modernisation des régimes fonciers au Maroc*, FAO, Reforma Agrária.
- CH. TANNER, P. GROPPPO. (1997) *The Land Question in Mozambique*, FAO-SD web page www.fao.org.
- C. TRIVELLI, (1997) *Land Markets and Land Prices in the Central European Free Trade Agreement Countries*, FAO-SD (web page www.fao.org), Polônia, Eslovênia, Hungria, República Tcheca e República Eslováquia.
- F. VOGELSANG, (1998/1) *After land reform, the market?* FAO, Reforma Agrária.
- Veja, (1998) *As falcaturas da máfia da terra*, n. 1572, 11 de novembro de 1998.
- J.M. ZHOU, (1998) *Land Consolidation in Japan and other rice-based economics under private landownership in monsoon Asia*, FAO, Reforma Agrária, vol. 1
- B. ZIEMELE, (1997) *Aspects of Land Privatisation in Latvia*. Documento apresentado no Seminário da FAO, realizado em Bertinoro, Itália, 1-5 abril, 1997, (FAO-SD web page www.fao.org)

Um Balanço de Dez Anos da Colonização Agrícola em Rondônia

Pesquisador da Embrapa /
Monitoramento por Satélite.
e-mail: mir@nma.embrapa.br

Evaristo Eduardo de Miranda

Pesquisador da Ecoforça /
Pesquisa e Desenvolvimento.
e-mail: alejo@ecof.org.br

Alejandro Jorge Dorado

1. Introdução

Preocupada com o monitoramento de médio e longo prazos da pequena agricultura na região amazônica, uma equipe de pesquisadores do Núcleo de Monitoramento Ambiental e de Recursos Naturais por Satélite (NMA)¹ da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da organização não-governamental Ecoforça - Pesquisa e Desenvolvimento² idealizou um projeto de acompanhamento, por cem anos, de uma amostra significativa de propriedades rurais em área de colonização agrícola. Este documento resume parte dos resultados obtidos pelo confronto entre as realidades agrícolas e agrárias pesquisadas *in loco* em 1986 e 1996, baseados numa amostra de produtores amplamente representativa da agricultura da região e através de 250 variáveis agronômicas, sócioeconômicas e ambientais.

2. Histórico, objetivos e finalidades da pesquisa

Esta pesquisa teve início há mais de 10 anos, na região de Machadinho d'Oeste – RO, com o objetivo de compreender as transformações produzidas pela colonização agrícola da Amazônia e suas conseqüências. Graças a arquiteturas institucionais variadas, com diversos parceiros e agentes financiadores, mais de 450 pequenas propriedades rurais têm sido acompanhadas anualmente por imagens de satélite e a cada três anos, aproximadamente, através de levantamentos de campo.

Uma das hipóteses desta pesquisa é que os pequenos agricultores na fronteira agrícola na Amazônia estão vivendo um gigantesco experimento multilocal e multifatorial. Eles estão testando um número de sistemas de produção e cultivo, infinitamente maior que os estudados em campos experimentais pela pesquisa agropecuária. Uma das finalidades deste acompanhamento é a de produzir continuamente uma série temporal e espacial de dados sobre: custos de produção, desempenho dos cultivos e da pecuária, evolução dos sistemas de produção em uso, influências das políticas públicas para a região e das ações de fomento, assistência, pesquisa e financiamento. A

¹ <http://www.nma.embrapa.br>

² <http://www.ecof.org.br> (op. cit.)



pesquisa busca identificar como sistemas locais reagem as externalidades, além de gerar indicadores sobre a sustentabilidade da colonização e dos assentamentos agrícolas em floresta tropical úmida.

3. Etapas metodológicas principais

Em dezembro de 1986, o primeiro levantamento realizado junto a 438 propriedades no então Projeto Machadinho, recém-implantado pelo Incra, permitiu a obtenção de um perfil agro-sócioeconômico circunstanciado dos produtores rurais recém-chegados àquela região (Miranda, 1987). Sua origem, condições de recursos disponíveis, sistemas de produção e acompanhamento institucional foram descritos. A existência desse marco inicial da situação local permitiu - com base no uso de imagens de satélite e de um sistema de informações geográficas (SIG) - a elaboração preliminar de um modelo preditivo da evolução da agricultura e de seus impactos ambientais (Mattos *et al.*, 1990; Miranda *et al.*, 1989; Embrapa, 1996).

Em setembro de 1989, pesquisadores Embrapa-NMA e da Ecoforça, apoiados pelo CPAF de Rondônia, Incra e Emater, cientes das transformações ocorridas na região, repetiram o essencial dessa pesquisa em 489 propriedades. Os resultados obtidos começaram a mostrar a dinâmica da região, permitiram comparações com a situação de 1986 e ajustes na metodologia (Miranda & Mattos, 1992; 1993; 1994).

Uma primeira avaliação da sustentabilidade da agricultura foi realizada, em junho de 1993, com o apoio da Ecoforça, do *International Development Research Centre* (IDRC-Canadá) e da *Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción* (RIMISP) (Miranda *et al.*, 1995). Foram definidos alguns indicadores de sustentabilidade para os sistemas constituídos pelos campos (uso das terras), fazendas (unidades de residência, produção e consumo) e suas interações com a região. Para cada indicador estudou-se sua variabilidade temporal (1986, 1989 e 1993) e espacial (criação de uma base digital de dados cartográficos, em SIG, e geração de mais de 300 mapas) (Miranda *et al.*, 1994). Dentre as propriedades analisadas nos anos anteriores, identificaram-se as 36 mais sustentáveis em termos agronômicos, sócioeconômicos e ambientais, simultaneamente. Hoje, essas 36 propriedades constituem uma fonte potencial de informação e inspiração para as atividades de pesquisa agropecuária e a extensão rural para explicar o funcionamento desses sistemas e as possibilidades de melhorá-los e generalizá-los.

Dando continuidade ao monitoramento da agricultura de colonização na região, em 1996, um novo levantamento foi realizado junto às propriedades estudadas em anos anteriores, atualizando os cerca de 250 descritores sobre os sistemas de produção praticados. Os resultados parciais foram apresentados e discutidos com os agricultores, dirigentes comunitários ligados à Igreja e autoridades locais ao longo de 1997. Vários seminários foram organizados na região visando um diagnóstico participativo. Isso ocorreu num momento em que o Incra ampliava, em condições menos favoráveis do que em 1986, o número de assentados na região, regularizando invasões de terras.

4. Considerações sobre os resultados obtidos

O sucesso da agricultura, das ações de reforma agrária e das áreas de colonização agrícola da Amazônia está estreitamente vinculado à sustentabilidade das atividades produtivas. A agricultura, no conjunto de suas expressões: cultivos anuais, cultivos perenes, pecuária e exploração florestal, é a maior responsável pelos impactos ambientais existentes na região. Sua fragilidade diante de externalidades é um fato indiscutível. A história da Amazônia está repleta de exemplos de iniciativas fracassadas no meio rural, que terminaram sendo reabsorvidas pela floresta tropical. Mas eram projetos isolados ou setoriais. O fenômeno da ocupação agrícola, desencadeado nos anos sessenta, representa uma realidade irreversível e de uma magnitude inédita em nível planetário. Tanto é assim, que o debate da preservação ambiental e do desenvolvimento rural e agrário não situa-se mais entre ocupar ou não a região amazônica mas, sobretudo, em como fazê-lo. Esse contexto prático e urgente, coloca as demandas de gestão ambiental e gestão agrária eficientes nas áreas rurais como um tema prioritário, principalmente em Rondônia.

É em Rondônia que o desafio representado pelos processos de gestão ambiental e de sustentabilidade em áreas de floresta tropical úmida, atinge sua magnitude. Isso fica evidente quando considera-se a natureza, a complexidade e a dinâmica dos impactos ambientais gerados pela colonização agrícola naquele estado. Qualquer tentativa de intervenção, visando uma gestão ambiental mais equilibrada, capaz de conciliar as exigências de manutenção dos sistemas ecológicos e sócioeconômicos, requer informações circunstanciadas e de qualidade, sobre os processos antrópicos envolvidos, hoje inexistentes ou insuficientes.

Nessa perspectiva, ao definir o município de Machadinho d'Oeste como área de estudo, o primeiro resultado desta pesquisa foi o de definir e aplicar uma metodologia capaz de identificar, caracterizar e quantificar, temporal e espacialmente, os agricultores e a agricultura ali praticada, bem como a sua evolução entre 1986, 89, 93 e 96. Um novo levantamento está sendo organizado para 1999. Esses resultados foram obtidos de forma bastante satisfatória e inédita. Provavelmente, Machadinho d'Oeste é o único local da Amazônia a possuir uma base de dados de seus agricultores e de sua agricultura com a amplitude analítica, espacial e temporal gerada por esta pesquisa. Este trabalho gerou, em seus resultados, uma descrição circunstanciada do perfil agro-sócioeconômico e ambiental do agricultor e da agricultura entre 1986 e 1996, através de cerca de duas centenas de descritores e indicadores qualitativos e quantitativos. Esses indicadores foram espacializados, o que permite, também, uma visão dos padrões existentes, enriquecendo a caracterização numérica e temporal.

Essas informações inéditas prestam-se a múltiplos propósitos, principalmente como subsídios para as políticas públicas na área ambiental, agrária e agrícola. Muitos os estudos na Amazônia resultam de uma visita, de um levantamento ou de uma expedição. Eles perdem sua validade com o tempo, não conseguem inscrever-se na dinâmica dos processos existentes na região e nem descrevê-la. A presente pesquisa, ao contrário, é marcada pela perspectiva da continuidade e pela ambição do longo prazo: postula a 100 anos de acompanhamento das propriedades, fundamentais em estudos de sustentabilidade. Cerca de 15 anos de pesquisa já estão assegurados.

Ao confrontar a evolução dos dados sobre um período de 10 anos, este documento resume e disponibiliza resultados obtidos em três pontos principais, inseparáveis mas inconfundíveis:

- ▶ a evolução da eficiência ambiental da agricultura;
- ▶ a melhoria da qualidade de vida dos agricultores; e
- ▶ a gestão ambiental e agrária.

5. Principais resultados e conclusões

Os resultados obtidos indicam que em 10 anos, no que pesem os cenários pessimistas sobre a viabilidade da pequena agricultura em floresta tropical úmida, o impacto ambiental negativo tem diminuído, em suas propriedades. Paradoxalmente, essa melhoria da eficiência no uso dos

recursos naturais, através de uma adequação progressiva dos sistemas de produção às condições ambientais, dá-se num contexto de ausência quase absoluta de orientação técnica por parte dos organismos governamentais. Os resultados e conclusões deste primeiro balanço são apresentados a seguir em dois conjuntos: a evolução da eficiência ambiental da agricultura e a melhoria da qualidade de vida dos agricultores. Evidentemente esses processos são frágeis em muitos aspectos e comportam riscos e limites que têm sido explicitados ao longo desta pesquisa (Dorado, 1998).

5.1 A evolução da eficiência ambiental da agricultura

A evolução da eficiência dos sistemas de produção das propriedades rurais pode ser ilustrada através de alguns indicadores principais:

- ▶ redução do desmatamento;
- ▶ diminuição das queimadas;
- ▶ uso e o destino dado à madeira;
- ▶ mudanças no uso das terras;
- ▶ diversificação das estratégias produtivas;
- ▶ intensificação do uso da terra;
- ▶ intensificação do emprego da mão-de-obra familiar;
- ▶ emprego da força de trabalho extrafamiliar;
- ▶ realidade do apoio dos serviços urbanos.

5.1.1 A redução do desmatamento

As áreas das propriedades desmatadas totalmente, evidentemente aumentaram entre 1986 e 1996. Isso deve-se a ampliação dos cultivos perenes e da pecuária. Elas passaram de uma média de 10 ha/lote em 1986, para 23 ha/lote em 1996, ou um aumento de 130%. Mas a média anual de desmatamento tem caído. Ela era da ordem de 2,5 ha/ano em 1986 e passou para 1,3 ha/ano em 1996. É claro que essa média de desmatamento depende também do tipo de propriedade rural ou, em outras palavras, da estrutura de produção: tipicamente de lavouras, tipicamente de pecuária, estrutura mista etc. Essa estrutura produtiva é determinante e determinada pelo afolhamento e pelo uso

das terras. Um dos bons indicadores dessa variabilidade é dado pela intensificação do trabalho, analisada mais adiante.

5.1.2 A diminuição das queimadas

As queimadas diminuíram significativamente, em números relativos. Assim, o número de agricultores que queimavam mais de 75% da madeira das áreas abertas para plantio, passaram de 66% para 8%. Como consequência, o número de proprietários que queimava até 25% da madeira em áreas desmatadas, evoluiu de 10% para 76%. A conscientização do agricultor sobre o valor e o interesse da floresta, a ampliação do circuito comercial com as madeireiras, a pressão da legislação ambiental etc. fazem da madeira, cada vez mais, um bem a ser preservado e valorizado nas propriedades rurais.

As queimadas agrícolas de pastos e coivaras ainda são uma prática agrícola em Machadinho d'Oeste. Mas hoje elas são realizadas só por 32% dos agricultores nas áreas de culturas anuais dos seus lotes. Em 1986, essa prática era realizada por 87% das áreas com culturas anuais. Houve uma redução de mais de 62%. Com a evolução do uso das terras (aumento das áreas de culturas perenes e redução das áreas com anuais) o total das superfícies queimadas tenderia a diminuir, mas com o aumento das pastagens o balanço pode ser nulo. Os dados atuais não permitem inferir a evolução das áreas queimadas. A quase totalidade dos sistemas de produção utiliza as queimadas, mas as áreas envolvidas variam muito entre um sistema baseado em culturas perenes, por exemplo, e um predominantemente pecuário. Como na região o índice de mecanização é baixíssimo, as queimadas estão e deverão estar inseridas nos sistemas de produção como uma técnica produtiva por muito tempo.

5.1.3 Uso e o destino dado à madeira

O destino do uso da madeira pelos agricultores de Machadinho d'Oeste, mostrou uma pequena variação no período, continuando muito baixo. As vendas aumentaram, porém o número de agricultores que venderam até 25% da madeira extraída continuou alto (mais de 75%). A redução da queima da madeira, não acompanhada de um aumento significativo das vendas, ilustra o aumento do uso da madeira na própria estrutura de produção: construção de cercas, paióis, estábulo, casas etc.

5.1.4 As mudanças no uso das terras

As mudanças ocorridas nos afofamentos e no uso das terras, também ilustram a tendência de redução do impacto ambiental da atividade agrícola sobre os recursos naturais, num cenário de crescimento econômico.

Durante a década 86/96, as áreas totais com culturas anuais e perenes, por lote, passaram de uma média de 7,31 ha para 11,15 ha. Um aumento de 52,5%. Esse aumento vai refletir-se na renda dos produtores e é também o resultado de um melhor aproveitamento das propriedades, caracterizado pela diversificação dos cultivos e pela ampliação das áreas ocupadas com culturas perenes, principalmente o café, além de uma pequena redução das áreas dedicadas a cultivos anuais.

As áreas correspondentes às culturas anuais, essencialmente alimentares, apresentaram um declínio de 27% no período: passaram de uma média de 5,54 ha por lote em 1986 para 4,04 ha em 1996. Isso demonstra o que é uma evidência para os agricultores, mas não para determinados estudiosos da região: a vocação agrícola daquele território não é produzir alimentos. A produção de grãos (milho, arroz e feijão) e tubérculos (mandioca e inhame) destina-se basicamente para atender o consumo familiar.

Como será visto mais adiante, a produtividade aumentou bastante, mesmo que seu nível atual possa ser considerado baixo, diante das médias nacionais. Esse ganho de produtividade compensou, a um tempo, a redução das áreas e o aumento por crescimento vegetativo do número de ativos nas famílias. Ele traduz, também, um uso mais eficiente do recurso solo.

As áreas com cultivos perenes ou industriais, ao contrário das anuais, tiveram um aumento de área de 295%. As áreas médias, por lote, passaram de 1,77 para 7,11 ha! Em 1986, o número de lotes com áreas superiores ao valor médio (1,77 ha), eram 40. Em 1996, o número de lotes com áreas de culturas perenes, superiores a 7,11 ha, alcançou 57 propriedades (um aumento da ordem de 42%). As culturas perenes representam uma alternativa mais adequada de uso dos solos sob clima tropical úmido, do que as culturas anuais. O solo fica quase ou totalmente recoberto pela vegetação, protegido das chuvas e da incidência direta dos raios solares. A prática do sombreamento com árvores nativas enriquece ainda mais essa relação cobertura arbórea/proteção dos solos. A consolidação dos cultivos perenes, na

medida em que sejam adotados alguns princípios de manejo mais ecológicos como o sombreamento e a prática de restituições minerais, representará um elemento fundamental da sustentabilidade agrícola das propriedades rurais.

As áreas com pastagens duplicaram, passando de um valor médio de 6,20 ha por lote, para 12,80 ha. O número de propriedades com áreas de pastagem superiores ao valor médio, passou de 5 para 51 lotes em 1996. Isso denota a emergência de propriedades com uma clara vocação pecuária, enquanto nas outras a criação de gado é uma forma de capitalização em ativos de liquidez (poupança) e uma fonte de proteínas animais (leite e carne), além de ser uma forma de valorizar solos inadequados para a agricultura.

Como consequência desse processo de expansão dos cultivos anuais, perenes e das pastagens, as áreas com mata diminuíram 35%. A área média em floresta por lote passou de 34,31 ha, para 22,30 ha. Isso representa cerca de 50% da área média dos lotes e indica uma taxa razoável de manutenção da floresta nas propriedades, sobretudo quando sabe-se que virtualmente os produtores poderiam desmatar tudo, já que suas áreas de floresta foram “agrupadas” nas reservas florestais. O nível de desmatamento, em termos médios, está longe de ser considerado crítico nas propriedades rurais de Machadinho d’Oeste. Mas a tendência do desmatamento é de prosseguir, mesmo com taxas anuais decrescentes.

5.1.5 A diversificação das estratégias produtivas

Este trabalho de pesquisa mostra que, desde o início dos anos 80 - quando a região de Machadinho d’Oeste era totalmente recoberta por florestas e desabitada -, até os dias de hoje, ocorreram transformações ambientais, sócioeconômicas e agrárias muito significativas. No início do projeto de colonização, os agricultores partiram de uma base de recursos naturais e sócioeconômicos bastante idêntica e igualitária (50 hectares entregues a famílias jovens e descapitalizadas).

Nos primeiros anos todas as estratégias produtivas individuais eram bastante parecidas: abrir clareiras na floresta, desmatar, edificar uma habitação provisória e plantar. Diante desses objetivos de sobrevivência, todos os meios pareciam válidos. Em 1986, as estratégias produtivas

ainda eram bastante parecidas e aparentemente “caóticas”. Estava-se, apenas, há alguns anos do início do projeto de colonização.

Essa euforia e esse igualitarismo utópico dos primeiros anos vai rapidamente ceder lugar ao realismo e à diferenciação nas estratégias produtivas dos agricultores. Num extremo estavam os que possuíam tradição agrícola familiar, conhecimentos técnicos mínimos e persistência suficiente para prosseguir inovando e enfrentando as adversidades. No outro extremo, com todas situações intermediárias possíveis, estavam os aventureiros sem tradição agrícola - bem ou mal intencionados. Eles viram no mito do acesso à terra a solução de seus problemas e um atalho rápido para a riqueza e o bem-estar. Estes últimos abandonaram os lotes em poucos anos (menos de 10%).

Em 1996, as estratégias produtivas já são bastante diferenciadas e convergem cada vez mais em sistemas e estruturas de produção bem característicos, uns de cunho nitidamente de produção vegetal, outros marcados pela produção animal e outros ainda de caráter mais agroflorestal. Essa diferenciação e adequação progressiva dos sistemas e estruturas de produção às condições ambientais acontece, praticamente, sem a incorporação de tecnologias agrícolas modernas. Isso deve-se à inadequação das tecnologias modernas às condições ambientais e sócioeconômicas da região, à inexistência de oferta tecnológica no mercado local e, sobretudo, à declinante orientação e assistência técnica. A título de exemplo, basta indicar que o simples conhecimento da existência da Emater pelos agricultores era de 70% em 1986, caindo para 66% em 1996.

É possível que, em breve, a seleção de um número de variáveis importantes para caracterizar essa diferenciação - como o uso das terras, o emprego e a gestão da mão-de-obra e a contribuição de cada atividade produtiva na renda da propriedade - possa permitir, através de uso de estatística não paramétrica, a elaboração de uma tipificação dos sistemas e estruturas de produção existentes hoje em Machadinho d’Oeste.

Um primeiro cruzamento de dados sobre a produtividade do trabalho e o uso das terras (Figuras 01 e 02) ilustra uma nítida evolução nas estratégias produtivas. Em 1986, a grande maioria dos agricultores cultivava, de forma pouco

diferenciada, quase tudo o que havia podido desmatar. Em 1996, a situação apresenta casos bem diferenciados. A área desmatada/ativo agrícola torna-se muito superior à área cultivada/ativo agrícola e ambas crescem significativamente, associadas a distintos uso das terras.

Figura 1. Área desmatada e cultivada por ativo agrícola em Machadinho d'Oeste (RO), em 1986.

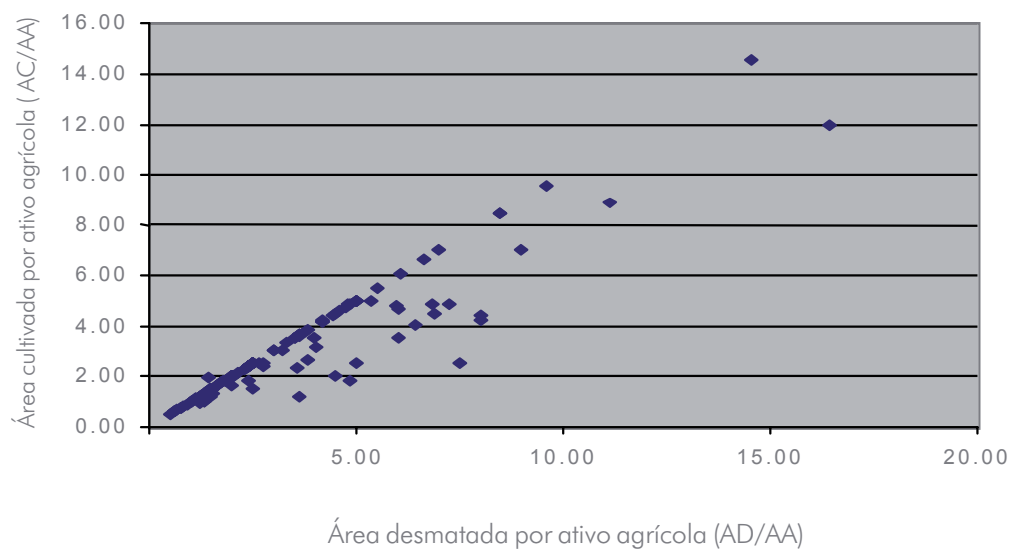


Figura 2. Área desmatada e cultivada por ativo agrícola em Machadinho d'Oeste (RO), em 1996.

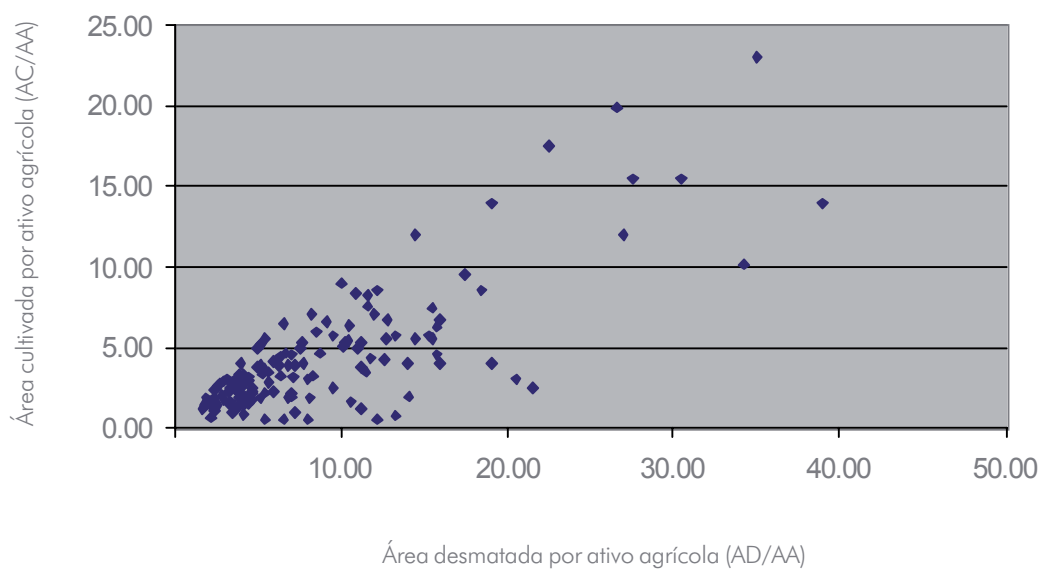
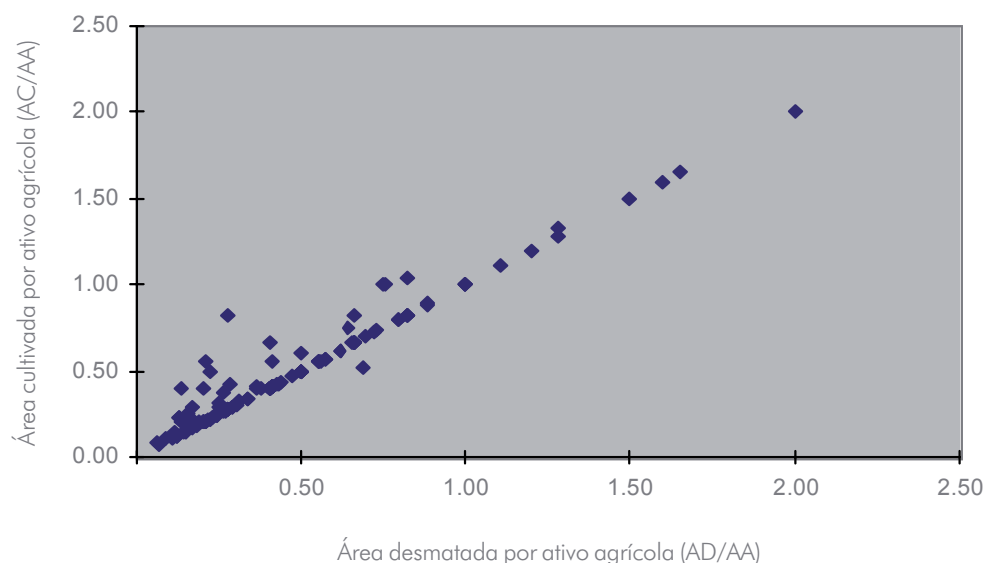


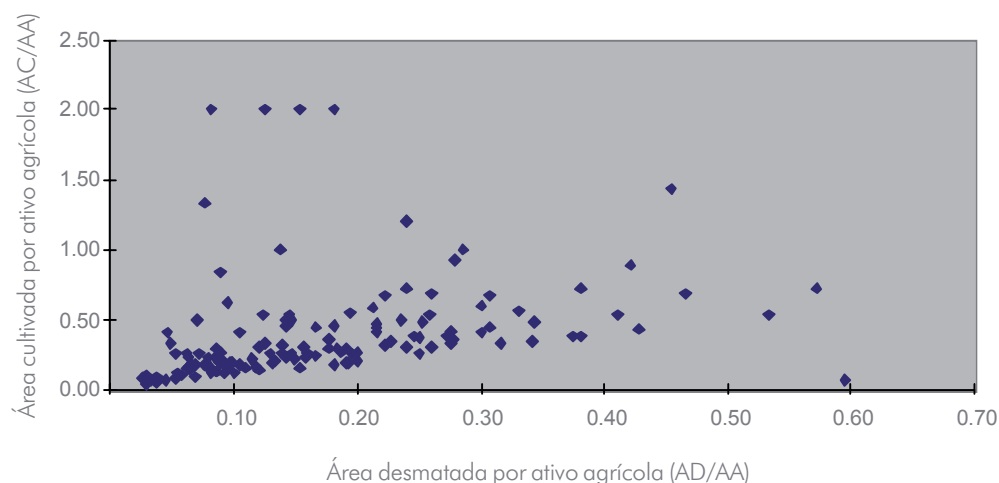
Figura 3. Número de ativos agrícolas por áreas cultivadas e desmatadas em Machadinho d'Oeste (RO), em 1986.



Os valores das áreas cultivadas por ativo agrícola cresceram muito em 1996. Todos lotes situados acima de 5 ha/ativo implicam na existência de culturas perenes e/ou mão-de-obra extrafamiliar temporária ou permanente - num universo de agricultura não motorizada. Por outro lado, os casos de lotes com áreas desmatadas por ativo agrícola superiores a 10 ha e com áreas cultivadas abaixo de 5 ha, demonstram a existência de propriedades marcadas por uma estratégia produtiva nitidamente voltada para a pecuária. Um raciocínio análogo pode ser feito na situação inversa, entre o uso das terras e a produtividade do trabalho (Figuras 03 e 04) em que os resultados também apontam para uma diferenciação das estratégias produtivas.

A tendência futura será cada vez mais à diferenciação das estruturas e dos sistemas de produção entre tipos distintos de propriedade. Entretanto, a convergência entre propriedades de um mesmo tipo deverá aumentar.

Figura 4. Número de ativos agrícolas por áreas cultivadas e desmatadas em Machadinho d'Oeste (RO), em 1996.



5.1.6 A intensificação do uso da terra e da mão-de-obra familiar

A intensificação do uso das terras é um fato, no que pese a conhecida perda de fertilidade dos solos sob cultivo na região amazônica. Nos primeiros anos de cultivo a presença de troncos e galhadas, bem como o vigor das adventícias reduzem o número de plantas cultivadas por hectare, bem como sua produtividade. Com o passar dos anos, na medida que são eliminados dos campos os restos lenhosos de troncos, raízes etc., o número de plantas por hectare (primeiro membro da equação da produtividade) aumentou, assim como a possibilidade de um controle mais efetivo das adventícias.

A produção média de arroz (*Oryza sativa*) por lote passou de 3.103,56 kg anuais em 1986, para 2.709,85 kg em 1996, devido principalmente a uma redução de área plantada por lote, vinculada a diminuição da taxa de desmatamento. Além dessa redução de 12%, o arroz também passou a ser cultivado em um número significativamente menor de propriedades. De uma presença em 63% dos lotes em 1986, o arroz passou a ser cultivado em apenas 35% em 1996.

A produtividade média do arroz aumentou nesse período, passando de 918 kg/ha para 1.149 kg/ha. Um aumento da ordem de 25%. Confirma-se uma característica dessa cultura pioneira, utilizada pelos pequenos produtores na abertura de novas áreas agrícolas e que passa a ser substituída por outras ao longo do tempo. Quem continua plantando arroz, o faz por possuir em sua propriedade situações geomorfológicas e pedológicas adequadas ao cultivo (baixadas, talvegues...) e/ou tradição de manejo desse cultivo.

O milho (*Zea mays*) teve aumentos significativos em termos de produção anual por lote, devido a um crescimento da área plantada e da produtividade. A produção média por lote passou de 711 kg para mais de 2.600 kg. A produtividade aumentou 130%, passando de 343 para 791 kg/ha em 1996. Esses ganhos de produtividade estão associados a um aumento do *stand* inicial e final, a um controle mais eficiente das adventícias e a uma melhor adequação dos solos. Uma parte significativa do milho destina-se ao consumo familiar e animal e algum excedente para a venda.

O feijão (*Phaseolus vulgaris*) teve uma diminuição da produção de 35% (515 kg/lote para 336 kg/lote). Isso apesar

do número de propriedades que praticavam essa cultura ter aumentado de 24 para 48, dez anos depois (um acréscimo de 100%). A produtividade também aumentou, passando de 200 para 335 kg/ha/lote. Mas as áreas cultivadas por lote foram reduzidas. Os agricultores preferem comprar o feijão nos mercados urbanos de Machadinho d'Oeste, uma opção mais vantajosa, em termos de custo benefício, para uma cultura pouco adaptada às condições ecológicas da região (problemas de pragas e doenças, de chuvas na colheita, de demanda de mão-de-obra etc.).

O café (*Coffea canephora*), a principal cultura perene praticada hoje em Machadinho d'Oeste, apresentou em 1996 uma produtividade média de 400 kg/ha, bem inferior às médias estadual e nacional (689 e 920 kg/ha, respectivamente). Em 53 lotes (42%) verificaram-se valores acima dessa média. No levantamento de 1986, a imensa maioria das áreas plantadas com café ainda não estavam em produção, o que impede comparações.

O cacau (*Theobroma cacao*), a segunda cultura perene mais importante da região, teve uma produtividade em 1996 de quase 330 kg/ha, valor superado em 30% das propriedades. Essa média é inferior em cerca de 50%, às médias estadual e nacional de produtividade de cacau, da ordem de 645 e 600 kg/ha respectivamente. Rondônia produz hoje mais cacau que o México e transformou-se na grande região produtora do país. A falta de sombreamento — resultado de uma carência de assistência técnica — é uma das principais razões da baixa produtividade do cacau no município de Machadinho d'Oeste.

Quanto à pecuária, os sistemas de criação existentes revelam que o efetivo de bovinos aumentou muito passando de uma média de 0,44 em 1986, para 16,78 animais por lote em 1996. Em 31% dos lotes, registraram-se valores acima de 16 cabeças. A avicultura, representada pela criação de galinhas, perus e patos, tem uma presença expressiva (mais de 40 animais, em média por lote, em 1996), ocorrendo em mais de 60% das propriedades e voltada basicamente para o consumo familiar.

5.1.7 A intensificação da mão-de-obra familiar

No tocante à mão-de-obra familiar, em primeiro lugar, os indicadores sociais mostram que processou-se uma leve redução do número de pessoas nas famílias dos pequenos produtores rurais, em torno de 6%, e um aumento do número de ativos total em mais de 33%.

Esse aumento explica-se pela mobilização de mão-de-obra extrafamiliar que, por propriedade (número de empregados permanentes e temporários), aumentou 300 e 1.300% respectivamente. Ao mesmo tempo, observa-se que o tempo dedicado às propriedades pelos agricultores, se manteve constante na última década: mais de 75% dos agricultores dedicam a elas de 75 a 100% de seu tempo.

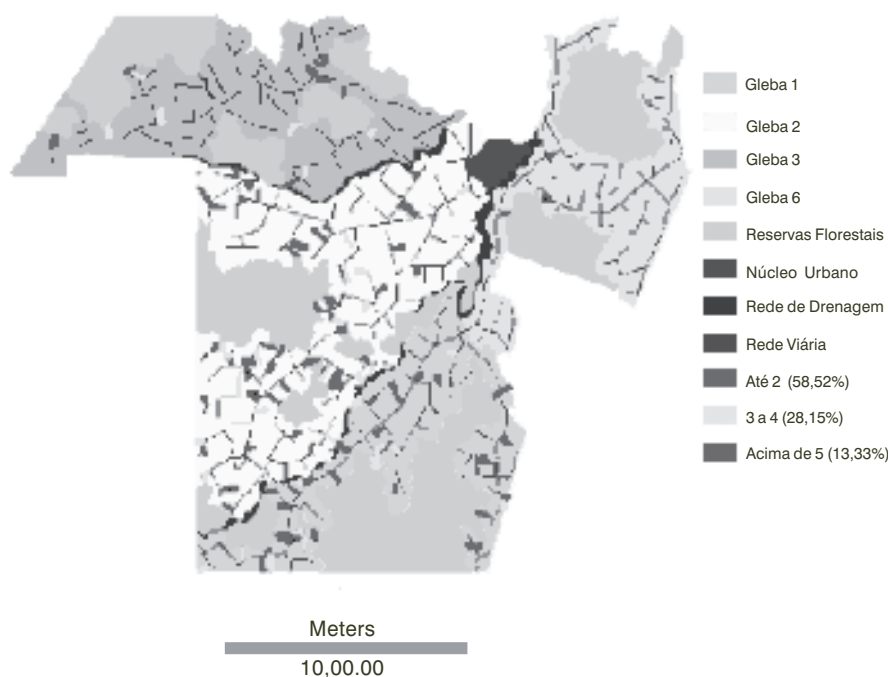
A figura 03, mostrando o número de ativos agrícolas por áreas cultivadas e áreas desmatadas em 1986, revela que a intensidade da mão-de-obra na agricultura e no desmatamento eram praticamente equivalentes, com uma tendência à utilização de uma força-de-trabalho menor por hectare no desflorestamento. A grande maioria dos lotes empregava até um ativo agrícola por hectare. Em 1986, existia um tênue processo de diferenciação agrícola, em que um pequeno grupo começava a distinguir-se pelo aumento do número de ativos agrícolas nas áreas cultivadas.

Já em 1996 (Figura 04), observa-se uma situação mais diferenciada provocada por um aumento da utilização do trabalho nas atividades agrícolas. A maioria das áreas cultivadas utilizam até meio ativo agrícola por hectare enquanto as áreas desmatadas menos de um. O processo de diferenciação, evocado anteriormente, continua sendo observado, indicando, possivelmente, uma diversificação das estratégias e das atividades agrícolas registradas nos lotes.

5.1.8 O emprego da força-de-trabalho extrafamiliar

Mesmo que a principal força-de-trabalho agrícola em Machadinho d'Oeste continue sendo a familiar, os mapas produzidos revelam um evidente padrão de repartição espacial. Uma análise da espacialização da variável força-de-trabalho extrafamiliar mostra que, em 1986, o número de ativos agrícolas por lote, era maior para a Gleba 2 (Figura 05) e o menor número de pessoas por família se registrava na Gleba 1. Já, em 1996, verifica-se a menor presença de

Figura 5. Ativos totais por lote em Machadinho d'Oeste (RO), em 1986.



Uma análise da espacialização da variável força-de-trabalho extrafamiliar mostra que, em 1986, o número de ativos agrícolas por lote, era maior para a Gleba 2 e o menor número de pessoas por família se registrava na Gleba 1.

mão-de-obra extrafamiliar para a Gleba 2 (Figura 06), com as maiores áreas cultivadas (Figura 07). A Gleba 1, mais afastada do núcleo urbano principal, registra a maior ocorrência de ativos por lote; a maior presença de mão-de-obra extrafamiliar; o maior tempo dedicado à propriedade por parte dos agricultores e os maiores registros de associativismo, principalmente o cooperativismo (Figura 8).

Figura 6. Ativos totais por lote em Machadinho d'Oeste (RO), em 1996.

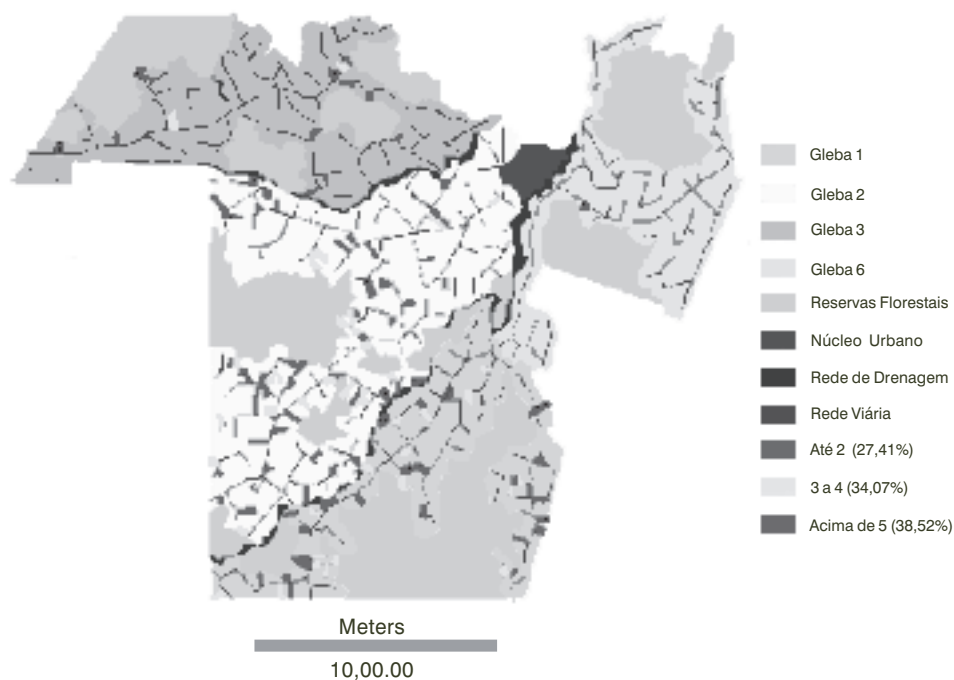
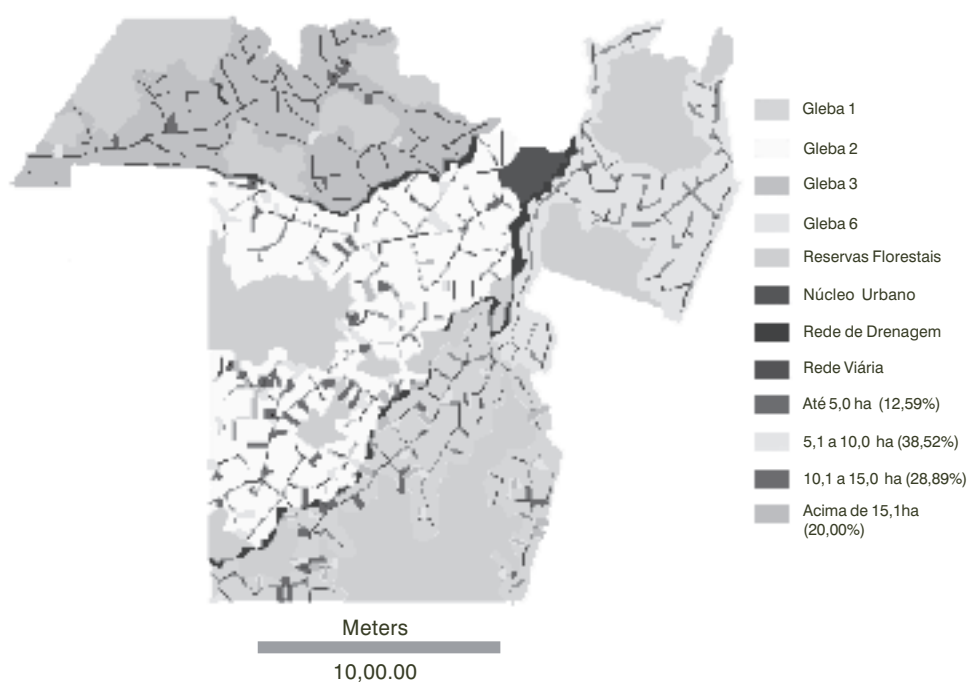
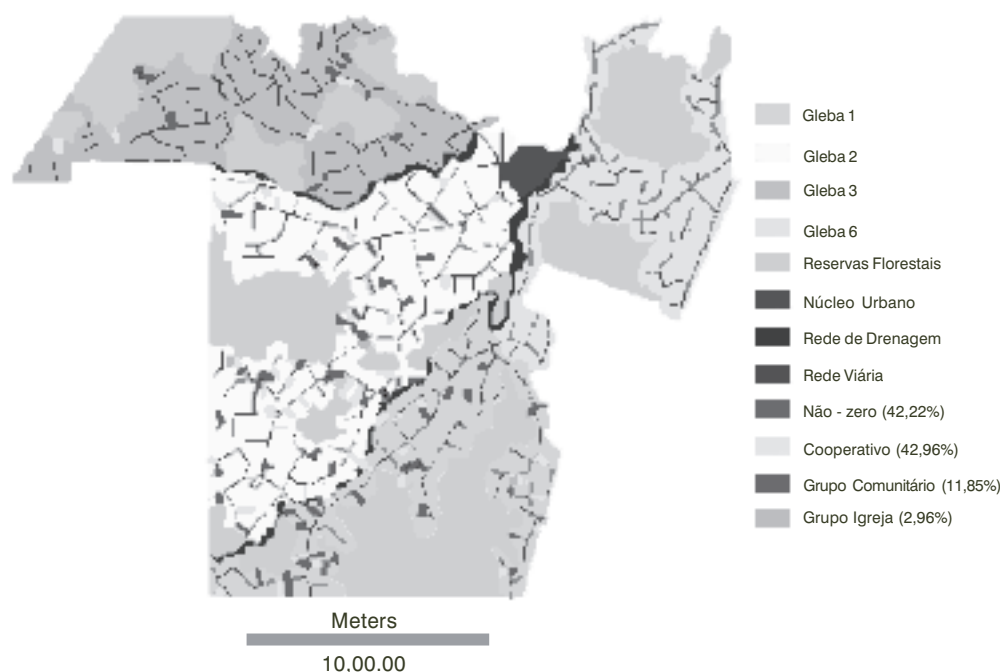


Figura 7. Área cultivada por lote em Machadinho d'Oeste (RO), em 1996.



Evidencia-se que os grupos familiares menores são obrigados a dispor de recursos suplementares de força-de-trabalho através da contratação de mão-de-obra extrafamiliar. O cooperativismo poderia ser uma resposta mais adequada e menos onerosa a essa realidade. Hoje, o pagamento da mão-de-obra extrafamiliar, num sistema de produção como Machadinho d'Oeste, é realizado normalmente através de uma porcentagem da produção (geralmente 50%).

Figura 8. Formas de associativismo presentes em Machadinho d'Oeste (RO), em 1986.



5.2 A melhoria da qualidade de vida dos agricultores

Os resultados da pesquisa, relativos à qualidade de vida dos agricultores, indicam que, no que pesem — aqui também - os cenários pessimistas sobre a viabilidade da pequena agricultura em floresta tropical úmida houve, em dez anos, um aumento significativo da qualidade de vida, da maioria das 135 propriedades rurais estudadas. Uma propriedade rural não se constrói em um ano ou dois, ainda mais quando a única força de trabalho disponível é a familiar e o nível de capitalização inicial é vizinho de zero.

Nas entrevistas com os agricultores em 1996 levou-se a ficha preenchida há dez anos. Era visível a emoção dos agricultores ao responder afirmativamente a questões relativas a existência de benfeitorias e recursos na propriedade, que em 1986 haviam respondido quase sistematicamente de forma negativa. São vários os indicadores de melhoria da qualidade de vida e derivam, em parte, da progressiva capitalização e da melhoria das estruturas de produção. Por outro lado, corroboram esses resultados à melhoria global dos circuitos de comercialização, serviços e saúde no município. Mas talvez o melhor indicador seja a declaração ou a avaliação dos próprios agricultores em 1996: 92% consideram que sua qualidade de vida melhorou significativamente nesses dez anos e 94% não pensam em abandonar a propriedade (Tabelas 01 e 02). Dentro dos indicadores passíveis de resumir e demonstrar essa realidade evolutiva estão:

- ▶ alimentação;
- ▶ habitação;
- ▶ infra-estrutura produtiva;
- ▶ condições de trabalho;
- ▶ saúde do agricultor;
- ▶ atendimento urbano às demandas de saúde.

Tabela 1. Melhoria da qualidade de vida segundo a declaração dos agricultores de Machadinho d'Oeste (RO).

melhoria	frequência absoluta	frequência relativa
SIM	124	91,85
NÃO	135	100

Tabela 2. Determinação de abandonar a propriedade, segundo declaração dos agricultores de Machadinho d'Oeste (RO).

pensam em sair	frequência absoluta	frequência relativa
SIM	8	5,93
NÃO	135	100

5.2.1 A alimentação

Hoje em Machadinho d'Oeste a maioria dos agricultores se alimenta mais e melhor do que há dez anos. A produção de grãos por pessoa na família passou, em valores médios, de 846 kg/pessoa em 1986, para 1.071 kg/pessoa em 1996. Essa disponibilidade de ativo agrícola por família passou de 1.464 kg em 1986 para 1.198 kg em 1996. Essa evolução decorre do envelhecimento das famílias, hoje com menos crianças e mais jovens e adultos.

Esses números situam-se bem acima das demandas calóricas e dos padrões mínimos necessários por indivíduo (250 kg/pessoa/ano). Além dos grãos, também intervêm na alimentação dos agricultores o consumo da mandioca e do inhame. Mas, o mais significativo é a opção cada vez maior dos agricultores em comprarem, nos mercados da cidade, a partir da sua renda agrícola, parte de sua demanda alimentar em grãos, principalmente feijão. Dado o nível crescente de capitalização, a maioria dos agricultores

também realizam compras anuais, semestrais ou mensais – dependendo de sua condição – de outros produtos como óleo, concentrado de tomate, temperos, enlatados, bolachas, macarrão etc, fato raríssimo em 1986.

A dieta dos agricultores foi enriquecida, nos últimos dez anos, em sua fração protéica, pela crescente produção de leite, com uma média de 2,68 animais de gado leiteiro por lote e pelo aumento da disponibilidade de proteína animal, derivada das pequenas criações (galinhas, patos, porcos, perus, galinhas d'Angola). Elas estão presentes em mais de 60% dos lotes e em números expressivos (43 animais, em média por lote, para as galinhas e 3 cabeças para os suínos). Além disso, cabe acrescentar o aporte de proteínas da pesca e da caça – praticadas, sobretudo, pelos agricultores situados nas proximidades das reservas florestais.

A título de exemplo da evolução ocorrida, basta considerar que o rebanho bovino em 1986 não era encontrado na Gleba 3. Em 1996, 71% das propriedades dessa gleba, registravam a presença de gado e 60% das propriedades com um número superior a 6 cabeças por lote. Vale relembrar, como já foi sinalizado anteriormente, que o estudo dos sistemas de criação existentes revelou um aumento significativo do efetivo de bovinos, em média 3.700%, atingindo em 31% dos lotes, valores acima de 16 cabeças.

Finalmente, cabe destacar o aumento da participação das frutas na dieta das famílias. A presença de uma fruticultura diversificada (abacate, manga, côco, cupuaçu, laranja, banana, goiaba, jaca, mamão, abacaxi, graviola etc.) passou de uma frequência de 16% para quase 86% das propriedades amostradas.

5.2.2 A habitação

Uma propriedade rural não se constrói num dia. Com o fraco nível de capitalização inicial, os agricultores tiveram uma política de investimentos muito criteriosa e progressiva. De forma geral, os dados obtidos revelam um aumento na disponibilidade de instalações permanentes nos lotes.

A primeira melhoria significativa no habitat dos agricultores está relacionada com a qualidade da água de consumo. Os poços para água estão presentes em 83% das propriedades em 1996, enquanto em 1986, eram encontrados em menos de 50% dos lotes. Os agricultores deixaram de compartilhar com a fauna doméstica e selvagem os recursos

hídricos, com todos os riscos que isso acarretava. É freqüente as esposas de agricultores relatarem que no passado contraíram malária num dia em que foram obrigadas a ir buscar água no rio, ao cair da tarde, apesar de estarem cientes desse risco.

A maioria dos agricultores mudou de casa nesse período. Hoje possuem dormitórios, cozinhas com fogão e alguns elementos de conforto como rádio. As habitações de pau-roliço diminuíram de 35% para 9%. As casas de madeira passaram de 64 para 84% e as de alvenaria, de menos de 1% em 1986, para 6% em 1996. As casas de alvenaria, em geral, possuem todo o conforto básico de uma residência urbana: caixas d'água, banheiros e em algumas energia elétrica (quase 4% do total). As associações comunitárias e a Igreja têm feito um trabalho significativo no sentido de orientar os agricultores para a construção de fossas sépticas.

5.2.3 A infra-estrutura produtiva

O número de silos ou tulhas quadruplicou. Tinham uma freqüência de 7% (presentes em apenas 10 propriedades em 1986) e passaram a observar-se em 38 lotes (28% das propriedades). Cabe sinalizar que em muitos casos, esses silos também são utilizados parcialmente por vizinhos.

Reflexo da expansão da atividade pecuária, a presença de currais nas propriedades passou de 5% em 1986, para 41% em 1996. O curral é também sinal da possibilidade de um manejo mais cuidadoso dos animais (monta dirigida, vacinações, tratamentos contra ectoparasitas, aparte de animais, castração etc.). O esterco acumulado nos currais também viabiliza sua utilização, regular, nos pomares e hortas caseiras.

O terreiro — usado para secar café, guaraná e outros produtos agrícolas — presente em somente em 2% das propriedades em 1986, hoje é encontrado em mais de 51% dos lotes. Os terreiros também estão sendo melhorados, apesar de serem raros terreiros em cimento para a secagem do café, o que ainda ocasiona perdas de qualidade e desvalorização do produto.

Em relação aos equipamentos agrícolas, em 1986 o número de lotes que possuíam plantadeiras era 5 (3,7%), os que dispunham de pulverizadores era 24 (17,8%) e as propriedades com motosserras 60 (44,4%). Já em 1996, as plantadeiras eram encontradas em 15,6% dos lotes; os pulverizadores ocorriam em 57,8% e as motosserras em 58,5% das propriedades.

Os meios de transporte, como as carroças, aumentaram significativamente no período, passando de observar-se em 3,7% dos lotes em 1986 para 28,2% em 1996. Esse item possui uma ampla repercussão nos aspectos relativos à aquisição e o transporte de insumos agrícolas e sobre o destino da produção (comercialização). A presença de bicicletas se manteve em cerca de 70% das propriedades em 1986 e 1996, enquanto que os veículos motorizados passaram de 5% em 1986 para cerca de 8% das propriedades em 1996.

5.2.4 As condições de trabalho

O trabalho cotidiano dos agricultores não os expõe mais, pelo menos em níveis idênticos, aos riscos de acidentes e às dificuldades existentes em 1986, em que o desmatamento, a abertura de áreas e o isolamento eram muito maiores. Enquanto a solidariedade entre vizinhos aumenta, como pudemos constatar em muitas entrevistas, a utilização de mão-de-obra extrafamiliar - em trabalhos de maior esforço - tem aumentado nas propriedades rurais. Isso alivia e melhora as condições dos trabalhos executados pelos agricultores.

Como já foi apontado, a mão-de-obra extrafamiliar por propriedade (número de empregados permanentes e temporários) aumentou 300 e 1.300% respectivamente, nos últimos dez anos. Passou de uma presença de 19,3% dos lotes em 1986, para 32% em 1996. Isso caracteriza a emergência de um mercado de mão-de-obra itinerante, baseado na periferia da cidade de Machadinho d'Oeste e mobilizando sazonalmente excedentes de outras atividades. Também observa-se que o tempo dedicado pelos agricultores às suas propriedades manteve-se constante na última década: mais de 75% dos agricultores dedicam de 75 a 100% de seu tempo à propriedade, como já foi evocado anteriormente.

5.2.5 A saúde do agricultor

A situação da saúde ainda é crítica em Machadinho d'Oeste, mas não como era verificado em 1986. Nesse ano, 84% dos colonos das propriedades estudadas contraíram doenças que os obrigaram a cessar totalmente suas atividades por mais de 47 dias, em média. Isso era particularmente dramático naquela ocasião já que, na maioria das propriedades, a única mão-de-obra disponível era a do chefe de família. Hoje, decorridos 10 anos, esses indicadores tiveram uma redução expressiva, passando para 74% o número de pessoas que ficaram doentes, com 27 dias parados, em média, por ano. Esse tema será mais amplamente desenvolvido quando das considerações sobre a evolução da saúde pública e da rede de atendimento de saúde a seguir.

5.2.6 O atendimento urbano às demandas de saúde

A rede básica de saúde municipal se revelou bastante adequada, apesar do isolamento da região. O número de postos de atendimento é grande e bem distribuído em relação à densidade populacional nos lotes de Machadinho, como pode ser observado na Figura 09. Em relação com os dados levantados na Unidade Mista de Saúde de Machadinho, observa-se que os principais diagnósticos registrados correspondem à malária, às doenças respiratórias e aos acidentes vinculados às atividades agrícolas. A hipertensão começa a ser um diagnóstico detectado com a mesma frequência que os acidentes (Tabela 03, Figura 10). A hipertensão, assim como outras doenças emergentes, indica o envelhecimento progressivo dessa população e a mudança do modo e das condições de vida no núcleo urbano principal.

A prevalência e a incidência das duas formas de malária, produzidas pelos protozoários *Plasmodium vivax* (terça benigna) e *Plasmodium falciparum* (terça maligna), mostram que existe uma tendência decrescente a partir de 1994.

Figura 9. Distribuição das unidades de atendimento da Rede Básica de Saúde, em Machadinho D'Oeste (RO).

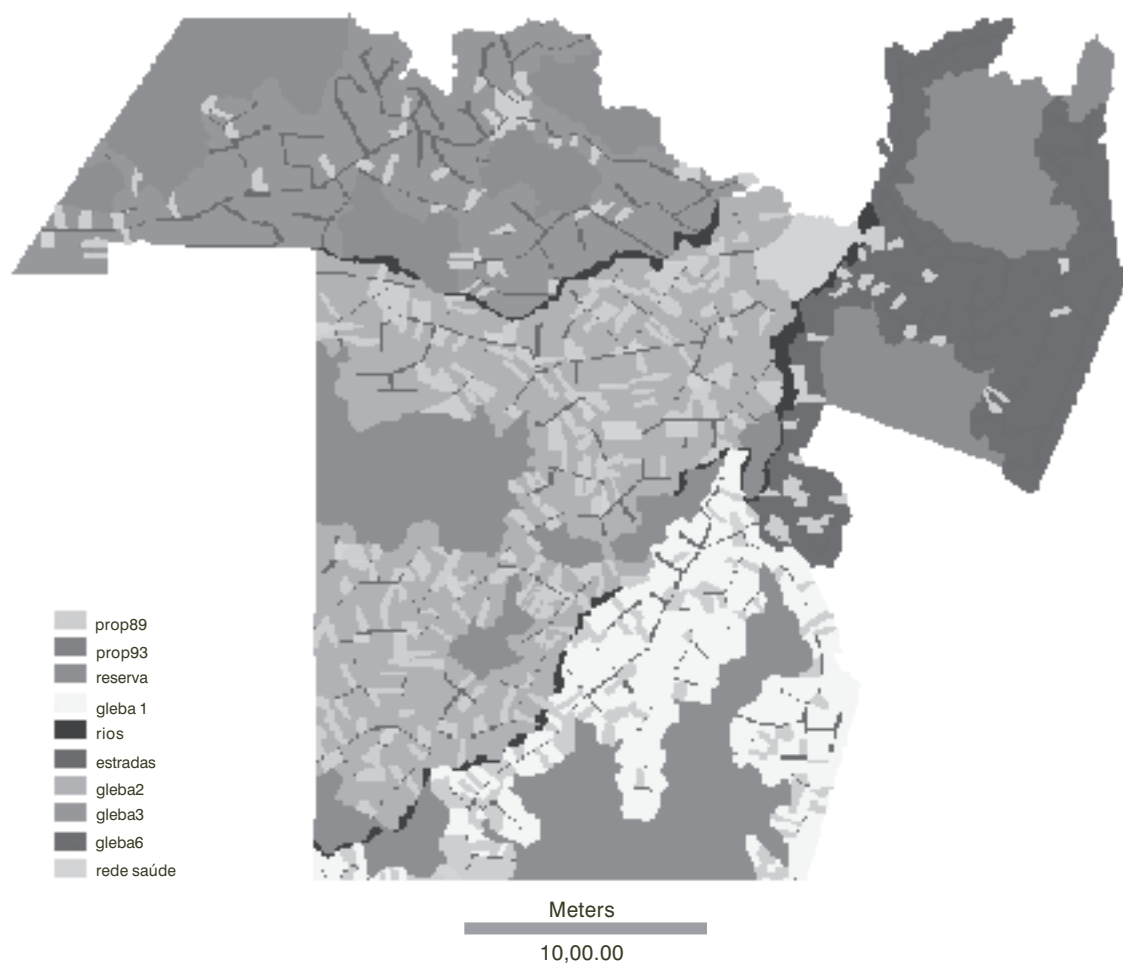


Tabela 3. Valores absolutos dos principais diagnósticos realizados na UMS de Machadinho D'Oeste (RO), 1996.

Diagnóstico\Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Jun	Jul	Set	Out	Nov	Dez	Total
Malárias	117	143	93	44	64	90	49	34	40	17	691
IVAS	22	21	43	48	50	30	27	53	44	46	384
Acidentes	3	8	47	38	61	21	17	36	10	22	263
Reumatismo	11	23	26	34	28	18	8	30	7	11	196
Hipertensão	25	19	21	12	35	15	31	17	19	27	221
Diarréias	32	14	6	15	13	25	18	12	9	37	181
DNV	4	9	6	5	8	5	10	11	3	8	69
TOTAL	214	237	242	196	259	204	160	193	132	168	2005

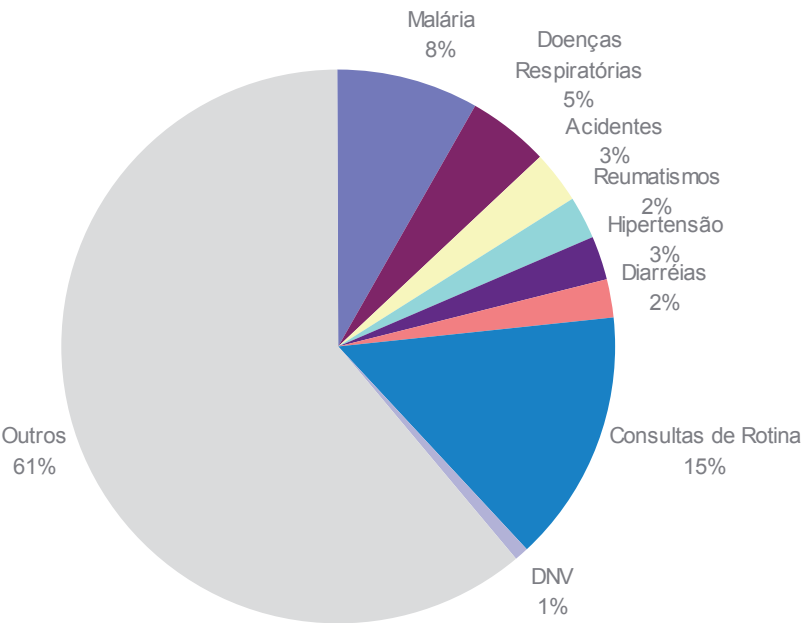
A Fundação Nacional da Saúde de Machadinho d'Oeste vem realizando um trabalho baseado no diagnóstico rápido e em tratamentos preventivos e curativos (OPS, 1994) para conter o avanço da malária na região, junto com atividades para modificar alguns dos principais fatores vinculados à essa doença neste tipo de ambiente (educação, hábitos, avaliações periódicas).

Por outro lado a evolução da saúde pública em Machadinho d'Oeste é decorrente de um processo de urbanização crescente onde os investimentos públicos e privados em saúde, semelhante a outras regiões de colonização agrícola em floresta tropical úmida, foram realizados principalmente na área urbana. A presença dos núcleos urbanos próximos e acessíveis, viabilizaram e possibilitaram esse processo

positivo com a conseqüente melhoria dos indicadores de saúde da população nos últimos anos.

Embora essa melhoria da saúde pública nas áreas de fronteira agrícola tenha contribuído ao aumento da qualidade de vida dos pequenos produtores rurais, a demanda por serviços continua forte. Hoje, observa-se em paralelo a rede oficial de saúde, uma diversificação crescente dos serviços de saúde oferecidos à população local por associações de mulheres e grupos comunitários ligados à Igreja (práticas médicas alternativas, hortas de plantas medicinais, educação para a saúde e higiene etc.). O tratamento da questão da saúde passou a ser mais preventivo e vai evidenciando-se uma mudança do perfil das necessidades de saúde pública dos habitantes da região.

Figura 10. Valores relativos dos diagnósticos realizados na UMS de Machadinho D'Oeste (RO), 1996.



6. Considerações finais

Os resultados deste trabalho buscaram mostrar, e demonstrar onde foi possível, que em Machadinho d'Oeste, no Estado de Rondônia, no que pese o caráter aparentemente caótico da utilização dos recursos naturais, existe uma gestão ambiental e agrária do espaço rural em plena evolução. Ela não é pensada, dirigida, aplicada e avaliada por uma única instância. A gestão ambiental e agrária observada é o resultado de um somatório de intenções e interações complexas entre vários agentes (agricultores, pecuaristas, madeiros, comerciantes, prestadores de serviço etc.), situados em diversos níveis hierárquicos (local, municipal, estadual), e agindo por mecanismos agrônômicos, econômicos, sociais, culturais e jurídicos diferenciados.

Em 10 anos de caracterização e acompanhamento de uma amostra representativa de agricultores, esta pesquisa pode detectar, identificar, qualificar, quantificar e cartografar várias transformações efetivas na gestão ambiental do espaço rural. Concluindo, alguns aspectos das mudanças ocorridas na gestão ambiental e agrária serão considerados em nível das propriedades rurais, do município e da região como um todo.

Quanto às propriedades rurais, houve um aumento generalizado da eficiência ambiental e produtiva dos sistemas e estruturas de produção. Os pontos principais das mudanças observadas nos últimos 10 anos foram:

- ▀ as influências dos agricultores sobre os ecossistemas tornou-se menos agressiva (redução relativa das queimadas e desmatamentos, redução dos cultivos anuais e aumento dos cultivos perenes etc.);
- ▀ as influências dos ecossistemas sobre os sistemas de produção passou a ser melhor entendida e administrada (controle das adventícias, escolha das variedades e culturas, localização espacial mais adequada dos cultivos etc.);
- ▀ houve um aumento da capacidade de gestão da propriedade como um todo, tanto do ponto de vista objetivo (capitalização, acumulação de meios de produção e de trabalho...) como subjetivo (organização espacial e temporal da produção, gestão da mão-de-obra...);
- ▀ a evolução dos sistemas e estruturas de produção, por enquanto, nega o pretensão paradigma do sistema

agroflorestal como o ideal em termos de sustentabilidade agrícola na região. A evolução das propriedades mostra que suas estruturas e sistemas de produção não são apenas o resultado de um determinismo ecológico ou ambiental, mas de uma resposta social aos condicionamentos agroecológicos e sócioeconômicos, através das tecnologias disponíveis;

- ▀ a diferenciação agrícola é um fato e traduz-se também por uma diferenciação na gestão ambiental, mais adequada às realidades específicas de cada propriedade. Os resultados também apontam para uma diferenciação das estratégias produtivas;
- ▀ não se assiste, até o momento, nenhum processo evidente ou significativo de acumulação de terras na região a partir dos lotes iniciais dos colonos. As propriedades maiores estão sendo instaladas em áreas novas, abertas em geral por pessoas que vivem nas cidades e investem na pecuária;
- ▀ a tendência futura será cada vez mais a diferenciação das estruturas e dos sistemas de produção entre tipos distintos de propriedade. Enquanto, por outro lado, a convergência dos sistemas e estruturas de produção entre propriedades de um mesmo tipo deverá aumentar;
- ▀ finalmente, como consequência de todos esses aspectos houve nos últimos dez anos uma sensível melhoria da qualidade de vida (moradia, poço, armazém, alimentação, saúde etc.) que traduz-se tanto na própria capacidade de praticar uma melhor gestão ambiental da propriedade quanto na percepção social da vida rural e comunitária.

No município e na região, houve um aumento significativo dos serviços, oferecidos pelo setor público e privado. Esse crescimento de serviços de infra-estrutura, transporte, energia, saúde, educação, mesmo se aquém das necessidades da população, foi marcante nos últimos dez anos. Ele tem, também, como fonte de renda líquida e de financiamento, o aumento e a diversificação das atividades produtivas da agricultura. Os pontos principais das mudanças observadas nos últimos 10 anos foram:

- ▀ aumento do consumo de produtos e serviços por parte do meio rural, com conseqüente consolidação da área urbana de Machadinho d'Oeste que não cessa de crescer em bases econômicas razoáveis;

- aumento do volume e da qualidade dos serviços associados à cadeia produtiva oferecidos pelo próprio mundo rural e pela cidade (beneficiamento de produtos agrícolas, armazenagem, comercialização, fornecimento de insumos, crédito etc);
- aumento da oferta e qualidade dos serviços da rede básica de saúde em Machadinho d'Oeste, com apoio do Estado;
- aumento da oferta e da qualidade dos serviços municipais e estaduais (manutenção da malha viária, transporte, ensino, energia elétrica...);
- investimento de parte da poupança urbana em atividades rurais (pecuária e café principalmente) em pequenas e médias propriedades, dando lugar a um novo ciclo de desmatamento e queimadas na região;
- a situação regional tem criado uma certa atração sobre os trabalhadores sem-terra e antigos colonos que haviam abandonado seus lotes e retornam para o município. Eles têm ocupado glebas onde previa-se um assentamento nos moldes do Projeto Machadinho inicial e estão dando lugar a uma regularização fundiária muito distante das exigências colocadas pela geomorfologia, pela pedologia e pelo planejamento viário e fundiário em áreas rurais de floresta tropical úmida.

Bibliografia

- DORADO, A. J. (1998) Gestão ambiental na fronteira agrícola da Amazônia: o caso de Machadinho d'Oeste - RO. São Paulo, FSP/USP. 297p. Tese de Doutorado.
- EMBRAPA Monitoramento por Satélite (1996). Machadinho d'Oeste: Localização dos lotes. Campinas: Embrapa-NMA/Ecoforça. 1 mapa policr. Esc.1:100.000.
- MATTOS, C. de O.; MIRANDA, E.E. de; YOUNG, M.C.P.; FILARDI, A.L. (1990) Agricultural colonization impact on the tropical rain forest: the case of Machadinho Project (Rondônia, Brazil). In: *International Symposium on Agroecology and Conservation Issues in Temperate and Tropical Regions*, 26-29 Sept. 1990, Padova, Italy. Abstracts... Padova : University of Padova. p.116.
- MIRANDA, E.E. de; MATTOS, C.; MIRANDA, J.R.; CABRAL, R. (1989) Modulación del impacto ambiental de las atividades agrícolas en floresta tropical húmeda (Machadinho-Rondônia-Amazonas). In: *Congresso Latino Americano de Ecologia*,

10-17 dic. 1989, Montevideo, Uruguai. Anales... Montevideo: CIPFE. p.129.

MIRANDA, E.E. de. (1987) Rondônia: a terra do mito e o mito da terra - os colonos do Projeto Machadinho. Jaguariúna: Embrapa-CNPDA. 175p.

MIRANDA, E.E. de. (1994) Tropical rain forests myths and facts. In: BADEN, J.A. (ed.). *Environmental Gore: a constructive response to earth in the balance*. San Francisco, USA: Pacific Research Institute for Public Policy. Chap.8, p.153-169.

MIRANDA, E.E. de; MATTOS, C. (1992) Brazilian rain forest colonization and biodiversity. *Agriculture, Ecosystems and Environment*. Amsterdam, v.40, n.1/4, p.275-296, May 1992 (Special Issue: Biotic Diversity in Agroecosystems).

MIRANDA, E.E. de; MATTOS, C. (1994) Construyendo un novo campesinato na Amazônia. In: *Congresso Latino Americano de Sociologia Rural - ALASRU*, 4., 7-9 dez. 1994, Concepción, Chile. Trabajo presentado...

MIRANDA, E.E. de; MATTOS, C. (1993) Machadinho d'Oeste: de colonos a munícipes na floresta tropical de Rondônia. Campinas:Ecoforça/Embrapa-NMA. 154p.

OPS. (1994) Actualización de la legislación sobre el control de la malaria en los países de América Latina miembros del Pacto Amazónico y Guatemala. Washington, D.C.. 115p.

Fazendo a Reforma Agrária Negociada Funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul

Economista do Grupo de Pesquisa
sobre o Desenvolvimento,
Banco Mundial

Klaus Deininger*

Resumo

O trabalho descreve os antecedentes, a experiência inicial e os futuros desafios associados a um novo enfoque “negociado” para a reforma agrária. Esse enfoque surgiu quando, após o término da Guerra Fria e amplo reajuste macroeconômico, muitos países enfrentaram uma “segunda geração” de reformas para resolver problemas estruturais profundamente arraigados e para fornecer as bases para uma redução sustentável da pobreza e para o crescimento econômico. Ele examina possíveis conexões teóricas – por intermédio do mercado de crédito ou de canais políticos – entre a propriedade de imóveis e desempenho econômico. As características do programa em cada país, bem como o aprendizado oriundo da implementação e as implicações do monitoramento e a avaliação de impacto são discutidas.

** Gostaria de agradecer a Hans Binswanger, Juliana Bottia, Alain de Janvry, Gershon Feder, Gustavo Gordillo de Anda, Adriana Herrera, John Health, Nick Krafft, Marcos Lins, Michael Lipton, Anibal Llano, Absalon Machado, Indran Naidoo, Pedro Olinto, Manuel Rojas, Edson Teófilo, Dina Umali-Deininger, Hernando Urbina, Martien van Nieuwkoop, Stefan Oehrlein, dois revisores anônimos e os participantes dos seminários em Helsinki, Santiago, Bogotá, Universidade de Sussex e Washington pelas valiosas contribuições e discussões. As opiniões expressas nesse trabalho são responsabilidade do autor, não representando, necessariamente, a visão do Banco Mundial, do seu Conselho Diretor ou dos países que representam.*



1. Introdução

Razões teóricas e evidência empírica sugerem que a reforma agrária pode trazer benefícios em termos de equidade e eficiência. Um elenco expressivo de pesquisas demonstrou a existência de uma relação fortemente negativa entre a dimensão da propriedade rural e a produtividade, devido aos custos da supervisão associados ao emprego de trabalhadores contratados. Tal fato faz pressupor que a redistribuição da terra de grandes propriedades rurais trabalhadas em regime de assalariamento para pequenas unidades familiares de menor tamanho pode elevar a produtividade (Biswanger et al. 1995). Além disso, o acesso a ativos em geral e à propriedade da terra em particular, está associado ao melhor acesso a mercados de crédito. Ao permitir que os pobres realizem investimentos produtivos indivisíveis (ou ao impedir que desgastem irreversivelmente sua base patrimonial), medidas para melhorar a distribuição de ativos podem conduzir o país a um crescimento agregado mais elevado melhorando, dessa forma, tanto a equidade como a eficiência (ver Bardhan et al. 1997 para referências). Modelos econométricos agregados em nível nacional, bem como evidências em termos micro, confirmam que uma melhor distribuição de ativos reduzem a pobreza e produzem impactos na elevação da taxa de crescimento.

Não obstante este aparente potencial, a experiência concreta com a reforma agrária tem deixado a desejar em muitas instâncias. Apesar — ou por causa — disso, a reforma agrária permanece um tema acaloradamente debatido em um certo número de países (por exemplo, Zimbábue, Malawi, África do Sul, Guatemala, El Salvador, Brasil, Colômbia) alguns dos quais vêm dispendendo volumes consideráveis de recursos com esse propósito. Seria desejável um mecanismo voltado para oferecer uma redistribuição de ativos, reforçando a eficiência e a equidade, que elevasse o investimento em geral a um custo comparável a outros tipos de intervenções governamentais.

Este trabalho descreve um novo tipo de reforma agrária *negociada*, apoiada em transferências voluntárias de terras decorrentes de negociações entre compradores e vendedores,

em que o papel do governo se restringe ao estabelecimento das condições necessárias e à disponibilização de uma doação para compra de terras e beneficiários elegíveis. A seção dois discute a experiência da reforma agrária em geral fornecendo, dessa forma, os antecedentes históricos e a base conceitual para a argumentação subsequente. A seção três é dedicada a uma descrição mais detalhada da reforma agrária negociada na Colômbia, abrangendo as razões para a escolha de uma abordagem negociada, seus princípios e sua implementação em alguns municípios piloto. A seção quatro compara os mecanismos utilizados com aqueles empregados no Brasil e na África do Sul e ressalta algumas implicações relativas ao monitoramento do novo enfoque. A seção cinco apresenta as conclusões.

2. Reforma Agrária: potencial e experiência histórica

Embora a reforma seja há muito tempo assunto de debates políticos, a motivação para se tratar de problemas relacionados à terra mudaram consideravelmente ao longo do tempo. As discussões iniciais perpassam por considerações políticas, sustentadas pela noção da relação inversa entre a dimensão da propriedade e a produtividade. Tal noção recebeu suporte empírico de estudos longitudinais nos Estados brasileiros (Kutcher e Scandizzo, 1979), entre países (Berry e Cline 1979) ou propriedades rurais individuais (Barracough, 1970)¹. Contribuições mais recentes têm enfatizado a importância da propriedade dos imóveis em situações caracterizadas como “contratação incompleta” (Bardhan et al. 1998) (ver N.T. abaixo) e tem produzido modelos como os de Dasgupta e Ray 1986 e 1987 e Moene 1992. A idéia subjacente é que, em situações caracterizadas pelo racionamento do crédito, os indivíduos podem não ser capazes de assumir investimentos indivisíveis seja em termos de capital humano (educação) seja em bens produtivos (poços, bois ou cultivos perenes com longo período de gestação) quando estes investimentos necessitam ser financiados através de crédito. Essa idéia foi formalizada em uma quantidade de modelos em que a ausência de garantias mantém os indivíduos em “armadilhas de pobreza” incapazes de realizar investimentos indivisíveis lucrativos (Galar e Zeira 1993, Eckstein e Zilcha, 1994)².

¹ Um dos primeiros estudos a fornecer tanto um modelo teórico como uma investigação empírica do impacto potencial da reforma agrária indica que, com base em dados em nível de distritos da Índia, a reforma agrária pode, efetivamente, ter um impacto positivo sobre salários e emprego (Rosenzweig 1978)

N.T. (situação onde o tomador se defronta com forte restrição de crédito e ausência, ou impossibilidade de oferecer, as garantias exigidas pelos bancos)

² Apesar de ainda estar em processo de coleta, as evidências empíricas apóiam algumas dessas conclusões (Jalan e Revallion, 1997, Fafchamps e Pender 1997).

Nessas circunstâncias, os pobres falhariam na tentativa de sair da pobreza, não porque sejam inerentemente menos produtivos ou porque não possuam as habilidades necessárias, mas porque imperfeições no mercado de crédito os impedem de obter financiamento. Como consequência nunca têm a oportunidade de desenvolver completamente suas capacidades. Se isso é verdadeiro, uma doação livre para grupos de baixa renda poderia prevalecer sobre outros instrumentos de política (Hoff e Lyon, 1994). Particularmente, a médio e longo prazos, ela seria mais efetiva e teria custos menos elevados do que a redistribuição continuada (redistribuição de renda por exemplo, via programas sociais) que seria associada a fortes efeitos desencorajadores (Banerjee e Newman 1993; Mookherjee 1997).

A idéia da importância da distribuição de bens imóveis (e de renda) para resultados econômicos é fornecida por regressões longitudinais de países que indicam a presença de um significativo impacto negativo sobre o crescimento econômico subsequente quando existe forte concentração de ativos e riqueza. (Birdsall e Londono 1997). Esse impacto de redução do crescimento é especialmente duro para os pobres (Deininger e Squire 1998). Na verdade, a desigualdade generalizada parece também ter um impacto negativo importante sobre a habilidade das sociedades para responder, efetiva e rapidamente a choques exógenos (Rodrik 1998), sobre o grau de criminalidade (Fajnzylber et al. 1998), e sobre o nível em que grupos específicos de interesse são capazes de apropriar rendas – com implicações sobre a eficiência produtiva geral (Banerjee et al. 1997).

Apesar da desigualdade poder afetar, de modo significativo o desempenho econômico, exemplos históricos de grandes mudanças na situação de desigualdade em um país são raras (Li et al. 1998). Mais especificamente, o sucesso da reforma agrária tornou-se essencialmente dependente do tipo de organização sobre a qual ela é introduzida. Em *Estados de proprietários de terras* em que arrendatários já cultivavam a terra e onde tudo o que foi necessário foi uma nova realocação de direitos de propriedade, a reforma

agrária foi relativamente simples, associada a aumentos significativos de produtividade e a emergência de sistemas estáveis de produção³. A principal razão para isso é que a organização da produção permaneceu sendo o mesmo sistema familiar de produção e que os beneficiários já possuíam as habilidades e implementos necessários para cultivar seus campos. Requisitos organizacionais para conduzir tais reformas eram mínimos – tornando-as comparáveis a reformas feitas de uma tacada, habituais na literatura sobre reforma macroeconômica. Na verdade, desde o final da Segunda Guerra Mundial, latifúndios na Bolívia, grandes áreas da China, nas Índias Ocidentais, Etiópia, Irã, Japão, Coreia e Taiwan foram transferidas a arrendatários no bojo de reformas agrárias bem sucedidas⁴.

Em contraste com o que foi descrito, a reforma agrária em *haciendas*, isto é, sistemas onde arrendatários, agricultores e trabalhadores sem-terra possuíam um pequeno sítio para subsistência, mas trabalhavam a maior parte do tempo nos campos do proprietário, tornou-se muito difícil, a ponto de se declarar que o “jogo da reforma agrária na América Latina” estava perdido (de Janvry e Sadoulet, 1989). Na expressiva maioria dos casos, grandes proprietários rurais responderam à ameaça da reforma agrária com expulsões em larga escala, muito antes do governo poder efetivamente implementar leis destinadas à proteção dos trabalhadores e à promoção da reforma agrária. Eles ou retomaram a pecuária extensiva e a formação de ranchos ou – apoiados por significativos subsídios em termos de créditos – iniciaram cultivos autônomos altamente mecanizados (Biswanger et al. 1995). Esse reduzido bem-estar dos pequenos agricultores causou o despovoamento das propriedades e gerou dificuldades adicionais para uma reforma agrária redistributiva. A experiência da reforma agrária nesses ambientes aponta para três dificuldades específicas:

- em primeiro lugar, a transferência de grandes para pequenos fazendeiros exige uma mudança no padrão de produção, construção de infra-estrutura complementar, subdivisão da propriedade rural e

3 Embora fosse desejável dispor de mais estudos que examinassem o impacto de tais reformas em termos quantitativos, há concordância na literatura de que tais reformas têm sido associadas a aumentos expressivos em produtos e/ou em produtividade (Callison 1983; Koo 1968; Lieten 1996; Beley e Burgees 1998; Dörner e Thiesenhusen 1990; Otsuka 1991).

4 Conceitualmente, espera-se que ganhos de produtividade sejam proporcionais ao aumento dos incentivos em trabalho e investimento associados ao regime pós-reforma. Em casos em que a segurança do arrendamento já era elevada antes da reforma, onde contratos de arrendamento (ao invés de meação) prevaleceram e onde os proprietários de terras forneceram aos arrendatários acesso a mercados de crédito, insumos e produtos, pode-se esperar que ganhos de eficiência estáticos produzidos pela reforma agrária sejam modestos e que o grosso dos benefícios da reforma venham de incentivos melhorados em termos de investimentos (e acesso a crédito em melhores condições) associados à propriedade da terra.

assentamento de beneficiários adicionais àqueles trabalhadores que já viviam na propriedade⁵. Propriedades rurais adquiridas para fins de reforma agrária em geral não foram exploradas em toda a sua capacidade, foram arrasadas ou descapitalizadas ou altamente mecanizadas. Em todos estes casos o fracasso em introduzir beneficiários adicionais, em garantir recursos para tarefas simples (limpar pastagens, instalar cercas, construir infra-estrutura básica, etc.) durante a fase de implantação e de assegurar, além de terra, a disponibilidade de equipamentos produtivos e assistência técnica, contribuíram, muitas vezes, para o insucesso dos esforços da reforma⁶.

Em segundo lugar, os beneficiários de reforma agrária, mesmo quando são trabalhadores da antiga propriedade rural, raramente estão habituados a tomar decisões independentes de caráter empresarial, uma limitação que é particularmente importante se (como em muitos dos casos acima expostos) a obtenção dos potenciais benefícios da reforma agrária exigirem significativas modificações do padrão de cultivo da mesma propriedade. Programas que se limitam à mera transferência das terras, sem treinamento e assistência técnica, tornaram difícil aos beneficiários atingirem rapidamente um equilíbrio caracterizado por altos níveis de produtividade e poupança. Na medida em que os beneficiários não conseguiram obter acesso a tais recursos, podem ter como resultado um permanente decréscimo da produtividade agropecuária.

Em terceiro lugar, em ambientes rurais com múltiplas imperfeições de mercado, conceder a beneficiários o acesso

à terra mas nenhum acesso a mercados para escoamento da produção e crédito pode deixá-los em situação que não será melhor do que a anterior. Esse é o caso onde, antes da reforma, os proprietários das terras forneciam aos seus trabalhadores e arrendatários insumos, crédito ou escoamento para o mercado⁷. Nestes ambientes, os mercados de terras devem ser entendidos como articulados aos mercados dos demais fatores de produção.

Estas dificuldades genéricas das reformas agrárias, em tentativas passadas de se efetuar a redistribuição de terras para os pobres, foram muitas vezes exacerbadas por questões relacionadas à sua implementação. Ao invés de visarem o aumento da produtividade e a redução da pobreza, o objetivo principal de muitas reformas agrárias do passado foi o de acalmar a tensão social e de aliviar pressões políticas de parte das organizações de camponeses⁸. Tais reformas foram freqüentemente iniciadas como uma resposta a pressões políticas (ou para desviar a atenção de outros problemas) ao invés de ser parte de uma estratégia de desenvolvimento rural a longo prazo⁹. As medidas reformadoras resultantes eram geralmente elaboradas ad hoc, tinham pouca relação com as reais necessidades do contexto onde seriam implantadas e o compromisso com tais medidas esmaecia assim que as emergências sociais amainavam. Além disso, a atenção estava com freqüência concentrada nos camponeses com discurso político e boas ligações ao invés de estar focada nos habitantes rurais com a melhor habilidade para usar a terra de forma produtiva ou nos mais merecedores em termos de nível de pobreza¹⁰.

⁵ Em muitos casos em que grandes propriedades rurais foram distribuídas exclusivamente aos trabalhadores residentes (por exemplo, no Peru, Nicarágua, Honduras e Cuba) as unidades eram demasiado grandes para permitir a obtenção dos benefícios do trabalho familiar. Como resultado, a produção nas propriedades rurais reformadas foi freqüentemente caracterizada por problemas de trabalho generalizados e colapso na materialização de aumentos na produtividade.

⁶ A única exceção foi onde plantações já bem estabelecidas foram distribuídas aos antigos trabalhadores; casos em que os custos foram elevados e que se caracterizaram por baixos benefícios sociais (Adriano et al. 1990).

⁷ No início do Século XX, uma reforma agrária negociada de grandes dimensões transferiu, na Irlanda, 9,3 milhões de acres (cerca da metade das terras agrícolas disponíveis) de proprietários rurais a arrendatários, mas apresentou impacto muito limitado sobre a produtividade. Uma das razões é a de que a reforma agrária — estabelecida a partir de artigo da legislação inicial — pouco fez no sentido de alterar a estrutura de produção ou de aumentar os incentivos a investimentos. Outra questão, provavelmente mais importante, é que a reforma levou a uma *apriora* no acesso ao crédito, limitando a capacidade dos novos proprietários para hipotecar as terras, eliminando, ao mesmo tempo, o acesso ao crédito informal que obtinham, anteriormente, do grande proprietário (Guinnaume e Miller, 1997). Acesso fortemente restrito ao crédito e insegurança quanto a direitos de propriedade também conduziu a venda generalizada das terras por antigos beneficiários na Nicarágua — freqüentemente a preços bem abaixo de seu valor produtivo (Joakin 1996). Falta de acesso a outros mercados foi identificada como um obstáculo chave ao início e sucesso de iniciativas de pequena produção independente na Europa do Leste (Brooks e Lerman 1996).

⁸ Essa motivação seria consistente com uma interpretação da reforma agrária como uma estratégia desordenada dos ricos para evitar a ameaça iminente de revolta — com retrocesso assim que a ameaça enfraquecesse, conforme o modelo criado por Horowitz (1993).

⁹ Mesmo quando houve um compromisso genuíno de romper o poder das elites proprietárias das terras, as reformas agrárias eram geralmente planejadas por intelectuais urbanos com pouca noção das realidades envolvendo a produção agropecuária e com uma forte desconfiança quanto à habilidade dos pequenos produtores de conseguirem sobreviver sozinhos, quanto mais de serem capazes de aumentar a produtividade (Barraclough 1970).

¹⁰ A importância de fatores políticos é também evidente em um certo número de países europeus nos quais limitações políticas levaram a um modo relativamente “ineficiente” de implementação da reforma agrária — por intermédio da restituição física de terreno em vez de uma compensação aos antigos proprietários por meio de pagamentos em recursos financeiros fungíveis (Swinnen, 1997).

O custo de se levar a cabo a reforma agrária foi muitas vezes aumentado pela existência de distorções implícitas ou explícitas que elevaram os preços das terras acima do valor capitalizado dos lucros agropecuários e tornaram atraente para os beneficiários a venda das terras a grandes proprietários, contribuindo, dessa forma, para a reconcentração fundiária¹¹. Da mesma forma, ao invés de objetivar a criação de condições para melhorar o funcionamento dos mercados de arrendamento e venda de terras como complemento aos esforços oficiais de reforma, os governos freqüentemente tornaram ilegal ou restringiram severamente a operação dos mercados de arrendamento de terras (e, em menor grau, de venda). Isso eliminou uma importante oportunidade para que outros indivíduos sem-terra pudessem adquirir experiência na agricultura, tornou o progresso da reforma agrária totalmente dependente de ações burocráticas e complicou a tarefa de orientar a assistência aos pobres. Esta total dependência do governo gerou normas complexas e requisitos burocráticos incômodos para sua implementação que oneraram a capacidade administrativa disponível (Lipton 1974) e resultaram em processos de implementação altamente centralizados. A burocracia do governo em nível central — justificada pela necessidade de fornecer assistência técnica e outros serviços de apoio a beneficiários — comprovou ter alto custo e ser incapaz de utilizar informação proveniente do local, sendo também freqüentemente bastante ineficiente.

3. A Reforma Agrária Negociada na Colômbia

3.1 Antecedentes

3.1.1 A reforma agrária antes de 1994

Na Colômbia, há muito a reforma agrária tem sido uma preocupação do governo no sentido de reduzir a forma atual de alocação extremamente desigual de terras, elevar a produtividade, a sustentabilidade ambiental da produção agropecuária e para reduzir a violência rural generalizada.

Amá distribuição de terras em áreas rurais, embora tendo origem nas *encomiendas* concedidas após a conquista espanhola, foi reforçada e exacerbada mais recentemente por um certo número de fatores relacionados a políticas¹². Tais fatores incluem:

- i- Incentivos fiscais para a agricultura acarretando que indivíduos ricos adquirissem terras de modo a compensar impostos de empreendimentos não relacionados à agropecuária.
- ii- Impedimentos legais ao funcionamento adequado dos mercados de venda e arrendamento de terras. A meação foi ou diretamente considerada ilegal ou, quando isso foi revogado, desencorajada, pelo fato de que os meeiros recebiam direitos de propriedade sobre quaisquer benfeitorias que realizassem na terra tornando, em princípio, impossível encerrar seu período de uso.
- iii- O crédito e os subsídios sobre as taxas de juros, adicionado à proteção desmedida ao setor pecuário incentivaram o cultivo da terra por métodos pouco intensivos em mão-de-obra (Banco Mundial, 1996).
- iiii- Uso da terra para lavagem de dinheiro obtido por chefes do tráfico de drogas.

Estes componentes têm profundas implicações sobre o uso dos fatores, sobre a geração de emprego e sobre o bem-estar nas áreas rurais. Em primeiro lugar, enquanto os pequenos fazendeiros eram freqüentemente expulsos de suas terras tradicionais para buscar sobrevivência em áreas marginais e ambientalmente frágeis, muito da melhor terra agricultável (75 por cento da terra adequada à produção agrícola) era destinada a pasto para animais ou não trabalhadas por conta da violência (Heath e Biswanger 1996). Isso sugere que existem ainda grandes extensões de terra não utilizadas ou subutilizadas que poderiam ser objeto de reforma agrária de modo a elevar a produtividade

¹¹ Apesar das tentativas para impedir a deserção de beneficiários por meio da imposição de restrições legais e de severas punições em caso de contravenção, há considerável registro de evidência de venda de terras por beneficiários na Nicarágua, Colômbia e El Salvador. Num censo recente dos assentamentos da reforma agrária brasileira, apenas 60% dos beneficiários foram efetivamente encontrados explorando suas terras.

¹² É amplamente reconhecido que imperfeições de mercado habitualmente encontradas em áreas rurais de países em desenvolvimento podem levar à concentração da terra nas mãos de grandes produtores (ver Carter e Mesbah 1993). Entretanto apenas as imperfeições do mercado de crédito — sem intervenção política — não são capazes de explicar a grave *subutilização* da terra na Colômbia, onde 75% de terras potencialmente produtivas ainda permanecem em regime de pastagem — seria presumivelmente mais lucrativo para os proprietários de terras arrendá-las a arrendatários do que usá-las para criação de gado extensiva ou deixá-las completamente desocupadas.

agrícola — uma noção em harmonia com a evidência empírica¹³.

Em segundo lugar, ao invés de fazer uso do trabalho, o crescimento econômico tem sido redutor do uso de mão-de-obra. Desde os anos 50, o crescimento do emprego rural foi significativamente mais baixo do que o crescimento econômico agregado, o que é surpreendente, mesmo com relação aos padrões de outros países da América Latina (Misión Social 1990). Isso parece ter aumentado a tendência dos camponeses de apoiar ou, no mínimo, conviver com níveis excepcionalmente elevados de violência rural que constituem, de forma crescente, um freio para a economia como um todo (estimativas da imprensa colombiana apontam os prejuízos associados à violência rural em 15 por cento do PIB). O governo encara a redução da violência como um objetivo importante da reforma agrária.

Em terceiro lugar, o ajuste estrutural tornou a falta de adaptabilidade dos grandes empreendimentos rurais particularmente acintosa. A eliminação de créditos subsidiados aprisionou as grandes fazendas mecanizadas que produziam principalmente cultivos tradicionais com mínima inserção de mão-de-obra, em armadilhas de débitos que as tornaram incapazes de se adaptar ao novo ambiente e tirar vantagem das oportunidades de exportação para culturas não tradicionais mais intensivas em trabalho. Incapaz de responder à perda de proteção à agropecuária de uma forma produtiva, o amplo setor agrícola recorreu ao lobby em grande escala. Esperava-se que o estabelecimento de um setor dinâmico de pequenas unidades rurais de produção permitiria a Colômbia capitalizar sobre sua diversidade agro-ecológica e elevar significativamente suas exportações de produtos tradicionais e não tradicionais.

218

Nenhuma dessas preocupações é nova. A má distribuição de recursos produtivos, especialmente da terra, foi identificada como uma das principais causas básicas da estagnação econômica pela missão do Banco Mundial no anos 50. Em 1961, o governo estabeleceu o Instituto Nacional de Reforma

Agrária (*Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agrária ou Incora*), para promover uma distribuição mais equitativa de propriedades na economia rural. Contudo, apesar de montantes consideráveis de recursos terem sido dispendidos na reforma agrária (a média do orçamento anual do Incora nos últimos anos da década de 80 foi de cerca de US\$ 140 milhões), a maior parte foi empregada na pesada burocracia¹⁴ e quase 35 anos de operações produziram pequeno efeito real visível. O Incora pareceu ser mais eficaz na regularização de assentamentos espontâneos na fronteira do que na conversão de trabalhadores sem terras em empresários rurais bem sucedidos em áreas previamente cultivadas por grandes proprietários. Mesmo onde a reforma agrária de fato distribuiu terras, a falta de capital obrigou os beneficiários a abandonar a agricultura em tempo integral e a arrendar parte ou o total de suas terras, frequentemente ao grande proprietário. No cômputo geral, entre os anos 60 e 90 o coeficiente GINI da distribuição de terras em áreas produtivas caiu apenas 3 pontos percentuais, de 0.87% para 0.84%.

3.1.2 A nova Lei e sua implementação

Não completamente desassociada da perda da fonte tradicional de recursos do Incora — uma parcela das obrigações sobre exportações agrícolas que foram eliminadas com a liberalização do comércio de produtos agrícolas — foi aprovada em 1994 uma lei que criava condições para a implantação de um processo mais descentralizado e orientado pela demanda. Contudo, apesar de precondições favoráveis e da determinação expressa do governo de distribuir um milhão de hectares em um período de quatro anos, o programa de reforma agrária teve uma implantação desapontadoramente lenta¹⁵. Antes de descrever os novos procedimentos de implementação que emergiram para melhorar esta situação, é importante considerarmos os principais motivos para esse desempenho decepcionante e as medidas tomadas para resolver essa questão.

¹³ Balcazar (1990) resume a literatura existente em três pontos, especificamente (i) pequenas unidades produzem menos intensamente do que as grandes, se tomarmos como medida a relação produto por unidade de área; (ii) entre 1973–76 e 1998 o rendimento físico em pequenas unidades produtivas rurais aumentou cerca de 83% (o que parece ser uma média não ponderada de diferentes tipos de culturas) enquanto o das grandes fazendas permaneceu estagnado; (iii) estudos regionais e específicos por produto não encontram relação sistemática entre a dimensão da propriedade rural e a adoção de nova tecnologia ou aumentos na produtividade.

¹⁴ No início dos anos 90, os custos administrativos da transferência de terras era muito elevado, chegando a 50% do orçamento total para a reforma agrária ou cerca de \$ 15,000 por beneficiário.

¹⁵ Essa falha em implantar mais rapidamente o modelo negociado de reforma agrária não foi devida à contenção de recursos, mas à rigidez e resistência institucional. De fato, os recursos disponíveis para a reforma agrária assistida pelo mercado foram acumulados até o final do ano, quando foram desembolsados num processo acelerado que conservou precária relação com os dispositivos da Lei, usando-se o argumento de que seria melhor gastar os recursos de forma imperfeita do que perdê-los.

Para superar o “problema fundamental de financiamento dos pobres” (Biswanger e Elgin 1988, Carter e Maesbah 1993), isto é, o fato de que é inviável o financiamento, pelos pobres, da compra de terras com base em hipoteca, a Lei Colombiana de Reforma Agrária prevê uma **doação** para compra de terra. As doações chegam a 70% do preço negociado de compra da terra, até um valor máximo baseado em alocações da reforma agrária histórica¹⁶. Contudo, a doação estava restrita às compras de *terras* e não poderiam ser usadas para a realização de investimentos complementares. Isso gerou incentivos para conluio entre vendedores e compradores para superfaturarem os preços da terra, dividirem, entre eles, o excedente e deixarem o governo pagar a conta¹⁷. A estrutura de incentivo resultante era fortemente tendenciosa a favor da transferência de terras agricultáveis desenvolvidas com boa infra-estrutura, e já bem dotadas em termos de investimentos complementares. Isto tendeu a reduzir a reforma agrária à mera redistribuição de bens existentes ao invés da geração de novos bens, o que seria obtido se fossem priorizadas as terras subutilizadas e se os beneficiários fossem auxiliados para assumirem investimentos significativos. Para tratar desses problemas, esclareceu-se que o objetivo da reforma agrária assistida pelo mercado era o de estabelecer projetos produtivos viáveis (*projectos productivos*), em vez de simples transferência de terras. Foi encontrado um mecanismo para facilitar o uso dos fundos de doação para financiar investimentos além

da terra, superando, dessa forma, a influência inerente às provisões legais anteriores¹⁸.

Um segundo problema foi que, ao criar empreendimentos rurais viáveis ao invés de um “proletariado rural” tornou-se legalmente necessário estabelecer uma renda mínima alvo para agricultura de tempo integral (equivalente a uma dimensão mínima para propriedade rural de cerca de 15 hectares). Essa determinação subestimou o potencial dos pobres — especialmente aqueles estabelecidos nas proximidades de áreas urbanas — de obter renda de uma variedade de fontes e deixou pouco espaço para a saída de beneficiários mal sucedidos ou a gradual expansão dos empreendimentos dos bem sucedidos por intermédio de arrendamento ou compra de terras adicionais. Demonstrou, também, pouca consciência dos requisitos, em termos de capital humano, outros bens, e experiência junto a instituições financeiras e comerciais, associadas à exploração de uma propriedade rural de 15 hectares¹⁹. Como resultado, a Lei corria o risco de acarretar a concentração de grandes volumes de subsídios nas mãos de uma bem relacionada “burguesia agrária” deixando a descoberto a maioria dos potenciais beneficiários²⁰. Para superar este problema, a renda alvo foi reduzida a um terço e, ao invés de ser baseada em estimativas genéricas, deveria ser avaliada com base em um plano de projeto específico elaborado pelo beneficiário que incluiria renda gerada de fontes que não a agricultura.

¹⁶ Por razões históricas a doação foi estipulada em 70% do preço de compra da terra. Os restantes 30%, mais algum investimento inicial adicional, devem ser obtidos de outras fontes — ou dos próprios recursos da família interessada ou de um empréstimo regular de uma instituição financeira a preços de mercado, isto é, sem nenhum subsídio específico aos beneficiários da reforma agrária. Esperava-se que, ao partilhar o risco, os intermediários financeiros forneceriam uma garantia adicional da viabilidade econômica dos empreendimentos da reforma agrária. Embora o alto nível de subsídio tenha recebido forte apoio político de grandes proprietários de terras, a experiência, até o momento, indica que os beneficiários estariam mais bem servidos com uma doação mais modesta que pudesse ser utilizada tanto para compra da terra como para investimentos relacionados à implantação do novo empreendimento, isto é, ela indica que os 70% representam percentual muito elevado.

¹⁷ Proprietários de terras, em muitas instâncias, superfaturaram os preços da terra — cobrindo o valor total da terra com os 70% da doação — obtendo um subsídio de 100%. Consequentemente, em 1996, o preço da terra adquirida por “intervenção direta do Incora” (com orçamento residual), foi menor do que o preço da terra adquirida pelos beneficiários via reforma agrária “negociada” no mercado aberto, levando a insatisfação generalizada e apelos para o retorno ao antigo paradigma intervencionista.

¹⁸ Dado que esta normatização criou um outro patamar de burocracia, os custos de transação e a insegurança sobre a aprovação (ou sobre a oportunidade para interveniências de motivação política), teria sido mais desejável mudar a base legal do que desenvolver soluções ad hoc.

¹⁹ A concentração de benefícios pode ser conveniente de um ponto de vista político — especialmente se os benefícios puderem ser apropriados pelo percentual de cerca de 10% a 15% do campesinato bem organizado politicamente e que colaborava estreitamente com o Incora. Contudo, uma comparação com os padrões europeus pode dar uma noção de perspectiva à questão da dimensão da propriedade. Em 1990 (o último ano para o qual há estatísticas disponíveis) a dimensão média de propriedades rurais no âmbito da União Européia (incluindo a então Alemanha Oriental) sendo de 14,8 ha, era ligeiramente abaixo do “tamanho mínimo” colombiano de 15 ha. As dimensões médias na Grécia e na Itália são de apenas 4 e 5,6 ha e, mesmo na Holanda e na Alemanha, a dimensão média de propriedades rurais bem estabelecidas é de apenas 16 ha (Eurostat 1995).

²⁰ A proibição categórica de arrendamento das terras da reforma agrária (incluída na Lei de 1994) é pouco provável de ser cumprida e pode mesmo ser contraproducente na medida em que desencorajaria beneficiários da reforma bem sucedidos de intensificar a produção em uma parte de suas terras e arrendar outra impedindo, ao mesmo tempo a saída de beneficiários mal sucedidos.

Finalmente, embora a Lei defina uma estrutura institucional exemplar e elaborada²¹ para facilitar um processo abrangente de reforma, o fato de haver pouco incentivo ao envolvimento de lideranças locais no estabelecimento efetivo das estruturas necessárias, significou que foi difícil tornar o modelo operacional e assegurar a efetiva participação dos beneficiários. A falta de divulgação da Lei impediu o desenvolvimento de um processo verdadeiramente democrático em nível local. O contínuo subsídio do Incora afastou os fornecedores de serviços do setor privado²² e o “sucesso” continuou a ser definido em termos de transferir terras e de exaurir o orçamento em vez de se definir pelo estabelecimento de empreendimentos rurais viáveis. Visando mudar essa situação, o deslocamento da responsabilidade da aprovação da sede do Incora para os escritórios regionais teve que ser seguida pela transferência de recursos diretamente às comunidades locais, e pelo entendimento que, entre outros, a existência e o funcionamento de um conselho municipal seria pré-requisito para que os municípios se tornassem elegíveis para receberem fundos da reforma agrária.

3.2 Implementação

Embora os primeiros dois anos do programa tenham colocado em evidência falhas cruciais, trouxeram pouco conhecimento sobre como efetivamente implementar tal programa. Nesta seção, usaremos a experiência de cinco *municípios* piloto, selecionados de modo a refletir a heterogeneidade do país²³, de modo a ilustrar quatro elementos chave para a implementação, a saber:

i - tornar a reforma agrária um programa “de propriedade” do governo local, obtendo, dessa forma, melhor integração entre ela e as já existentes prioridades municipais de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reduzindo os custos de transação;

ii - requerer a elaboração de projetos produtivos que forneçam base para um enfoque mais programático ao treinamento do beneficiário, à negociação dos preços das terras e uma avaliação econômica dos custos e benefícios esperados da reforma agrária;

iii - estabelecer um programa descentralizado e terceirizado de treinamento de beneficiários que atuaria como uma forma de pré-seleção (baseado em sua vontade de participar), ajudá-los a superar suas dificuldades estruturais, assegurar maior posse e, em última análise, a sustentabilidade econômica dos projetos;

iiii - insistir num processo público e transparente de aprovação de projetos e conectar os mecanismos necessários de responsabilização diretamente a um processo de monitoramento e avaliação que esteja ligado ao plano municipal de reforma agrária, que objetive detectar rapidamente desvios dos alvos estabelecidos e as razões para que isso ocorra, formando, assim, a base para uma profunda avaliação de impacto do processo de reforma agrária em estágio posterior.

A expectativa é que as iniciativas implementadas pelos governos locais para melhorar a infra-estrutura e o funcionamento de mercados de outros fatores, juntamente com as medidas específicas para a reforma agrária (descritas detalhadamente abaixo), irão incrementar a capacidade dos beneficiários para negociar e para fazer uso produtivo da terra e, simultaneamente, reduzir o intervalo entre os preços líquidos atuais de lucros agrícolas e terras agricultáveis. Isso, por sua vez, reduzirá a dimensão da doação para a compra de terras exigida por pessoa, tornando assim possível a utilização de um mesmo volume de recursos de doação para atender um número maior de beneficiários.

²¹ A estrutura institucional é exemplar de um ponto de vista conceitual, incluindo (i) tomada de decisão descentralizada por meio da máxima participação local expressa no papel proeminente dos conselhos locais; (ii) envolvimento do setor privado na reunião de potenciais compradores, provisão de crédito complementar e assistência técnica continuada nos dois primeiros anos de produção na terra recebida e (iii) limitação do Incora a um papel regulatório, impedindo a malversação dos fundos, assegurando o cumprimento dos requisitos regulatórios e coordenando as diferentes agências governamentais envolvidas.

²² Agentes imobiliários do setor privado que, supostamente deveriam atuar como intermediários de informações, alertando vendedores e compradores potenciais sobre as demandas do mercado, acharam difícil competir com serviços semelhantes oferecidos pelo Incora livres de pagamento. O contínuo envolvimento do Incora no processo de tomada de decisões — incluindo a habilidade de manipular o poder político — colocou a instituição numa posição de virtualmente garantir um resultado “positivo”.

²³ Estes *municípios* são San Benito Abad, em Sucre; Riveria, em Huila; Fuente de Oro, em Meta; Montelibano, em Córdoba e Puertowilches, em Santander. Embora a contínua atividade de guerrilha por toda a Colômbia sem dúvida afete a amplitude de implementação da reforma agrária, a aceitação e o apoio ao processo em nível local, virtualmente eliminou as interrupções provocadas pela guerrilha.

3.2.1 O Plano Municipal de Reforma Agrária

Um documento essencial nos municípios piloto foi o Plano Municipal de Reforma Agrária. Este, elaborado de forma descentralizada, contém informação sobre a demanda e oferta de terras para fins de reforma agrária e uma caracterização do ambiente institucional e das responsabilidades pela reforma agrária. Espera-se que um procedimento sistemático para estabelecer o plano municipal traga três benefícios principais.

O primeiro é *identificar a demanda potencial* para este tipo de reforma agrária. Isso inclui etapas como sensibilizar a população beneficiária e auxiliar a priorização dos mais necessitados, estabelecer um processo transparente que possa enraizar firmemente a reforma agrária no contexto de outras iniciativas locais de desenvolvimento, identificar a demanda potencial por reforma agrária e desenvolver expectativas realistas sobre a medida em que tal reforma poderá contribuir para a solução de problemas existentes.

O segundo benefício é o de *identificar a oferta potencial* e gerar a base para mercados razoavelmente competitivos de terras assegurando que a oferta delas (a preços razoáveis e em áreas adequadas para cultivo por pequenos agricultores) exceda a demanda.

Uma questão final é o estabelecimento, em nível local, da *infra-estrutura institucional* necessária para a efetiva implementação da reforma agrária. Foi comprovado que, para assegurar a sustentabilidade de projetos de reforma agrária, é essencial identificar ONGs que sejam capazes de oferecer assistência técnica continuada e instituições financeiras em posição de estender e efetivamente supervisionar o crédito aos beneficiários da reforma. Estes elementos, juntamente com informação sobre as contribuições esperadas dos diferentes participantes (beneficiários, governo central, instituições locais), tornam muito mais fácil para as autoridades locais a elaboração de um programa coordenado de reforma agrária em sintonia com as necessidades e oportunidades específicas, incluindo a capacidade fiscal do *município*.

Identificação de potenciais beneficiários

Conforme o processo estabelecido antes do início dos pilotos, a seleção dos beneficiários foi freqüentemente arbitrária e *ad hoc*. Apesar da regulamentação da nova Lei, o Incora continuou a selecionar beneficiários numa base de caso a caso, tão logo uma determinada propriedade houvesse sido colocada à venda e a aprovação central para liberação dos fundos destinados à compra das terras necessárias tivesse sido obtida. Nesses casos, para que os fundos pudessem ser desembolsados rapidamente, as vendas de propriedades se davam muitas vezes de forma bastante reservada, apesar da existência (no papel) de um sistema de qualificação baseado em necessidades. Os comitês de seleção que foram estabelecidos incluíam trabalhadores da propriedade em questão que, em geral, cuidavam de não admitir demasiados concorrentes de fora²⁴.

Para assegurar uma participação mais ampla do que a dos membros de organizações bem estabelecidas *decampesinos* e um mercado de terras transparente e mais competitivo, este enfoque foi substituído, nos municípios piloto, por um procedimento que visa gerar a base para transações de terras por intermédio de um mercado mais competitivo. Para identificar a demanda potencial, uma campanha sistemática de informação para disseminação da Lei, com a subsequente inscrição de potenciais beneficiários da reforma agrária (*aspirantes*) em um registro a ser mantido pelo Incora, é conduzida em todo o *município*. Um questionário fornece informação básica sobre o nível educacional dos beneficiários, sua experiência em agricultura (se é que possuem alguma), suas fontes de renda e seu acesso a outros tipos de serviços governamentais como educação ou saúde. Com base nisso, é realizada a pré-qualificação, essencialmente um teste de meios, baseado em qualificações.

A experiência indica que a permissão para que beneficiários potenciais pudessem se registrar em repartições públicas e delegacias de polícia em locais afastados, ampliou consideravelmente o alcance do programa. Contrariamente aos procedimentos seguidos anteriormente pelo Incora, a informação fornecida é conferida para verificação de consistência, resultando na eliminação de um grande

²⁴ Embora se esperasse que a transferência de propriedades grandes e relativamente cultivadas de forma extensiva fornecesse oportunidade para acomodação de trabalhadores adicionais, na prática, freqüentemente ocorreu o contrário, devido à recusa dos então trabalhadores em reduzir sua parte e aos incentivos associados para que se exagerasse a dimensão de terra necessária para estabelecimento de uma unidade produtiva. Esta tendência a excluir trabalhadores é bem conhecida a partir da teoria das cooperativas.

número de inscrições não qualificadas. Os nomes de *aspirantes* aceitos ou rejeitados (com as razões da rejeição) são expostos publicamente. Tornar público o processo de seleção parece ter aumentado a verificação e facilitado uma melhor compreensão, por parte das autoridades locais e dos potenciais beneficiários, da amplitude e das limitações da reforma agrária. Em todos os *municípios* piloto, programas alternativos (em caráter temporário ou permanente) foram iniciados para cuidar das necessidades específicas de grupos que não poderiam vir a se beneficiar da reforma agrária num futuro imediato. Estes programas incluem incubadoras e outros microempreendimentos para mulheres chefes de família, a construção de estradas rurais em esquemas sazonais de alimentação por trabalho, bem como reflorestamento de zonas ambientalmente frágeis.

Além da sensibilização para o programa, de seu grupo alvo potencial e as características da demanda, o processo de seleção de beneficiários também fornece uma base para que as autoridades locais integrem a reforma agrária a um programa mais amplo de geração de poder local e de assistência social em nível municipal. Isso poderia contribuir ao menos para a resolução de alguns dos aspectos do conflito potencial entre os objetivos duplos de equidade e eficiência, o que é, até certo ponto inevitável se a reforma agrária for realizada de modo a representar uma contribuição sustentável de longo prazo para a redução da pobreza.

Criando a base para um mercado de terras operativo

A disponibilidade de grandes extensões de terras não utilizadas ou subutilizadas significa que, em um mercado de terras razoavelmente azeitado, haveria oferta abundante para permitir que os beneficiários potenciais escolham as terras mais adequadas e que as negociem de modo a obter preços competitivos. Na prática, contudo, os mercados de terras têm se mostrado restritos, altamente segmentados, caracterizados por altos custos de transação e, freqüentemente, inclinados para a informalidade (FAO, 1994). As imperfeições do mercado de crédito, a falta de informações por parte de potenciais vendedores e a

ausência de modelos de unidades produtoras rurais adequadas às necessidades e à pouca disponibilidade dos fatores de produção nas mãos de pequenos produtores agrícolas, impediram a obtenção daqueles resultados e contribuíram para o fato de que os beneficiários do antigo gênero de programa de reforma freqüentemente adquiriram terras marginais a preços exageradamente elevados sem fazer delas um uso produtivo²⁵.

Nos municípios piloto, um procedimento similar à identificação da demanda por terra está sendo implementado para identificar a oferta. O primeiro passo é a determinação de zonas ecologicamente adequadas e, com base em informação cadastral, o estabelecimento de um inventário da terra conforme a classificação de tamanho que poderia ser utilizada para identificar áreas de interesse para a reforma agrária. Áreas onde a reforma agrária iria resultar em risco ecológico, onde a fertilidade do solo é insuficiente ou onde a estrutura de propriedade existente já é caracterizada por unidades de pequenas a médias, são, portanto, eliminadas *a priori*. Isso dá aos beneficiários uma idéia melhor sobre onde concentrarem seus esforços, ajuda a estabelecer metas realísticas e coloca em perspectiva a contribuição potencial da reforma agrária para a resolução de problemas sociais de um dado *município*. Estes aspectos não apenas aumentam a consciência sobre a amplitude da reforma agrária se comparada a outras opções voltadas para o desenvolvimento global do município (e em que grau o sucesso da reforma agrária dependeria de tais medidas complementares), mas também obriga os governos locais a pensarem sobre potenciais estímulos (desde taxaço sobre a terra até sistemas de informação sobre preços e treinamento para elevar a capacidade produtiva de potenciais beneficiários) que poderão utilizar para obter um processo de “desenvolvimento integrado de mercado de terras”²⁶. A experiência dos pilotos indica que as terras tradicionalmente oferecidas ao Incora para a reforma agrária eram freqüentemente de qualidade marginal e dificilmente adequadas para reforma agrária, enquanto muitas das melhores terras continuavam devolutas ou subutilizadas. Medidas específicas para resolver essa questão incluíram:

²⁵ Conforme ressaltado anteriormente, mesmo na vigência da nova lei de reforma agrária, o raciocínio era baseado em outros fatores que não o preço — incluindo corrupção — e o maior desafio para os proprietários de terras interessados em vender era obter aprovação dos escritórios central e regional do Incora quanto à disponibilidade de fundos para compra de suas terras, o que era considerado pré-condição para que as negociações prosseguissem.

²⁶ Em princípio, o mecanismo de implementação descentralizada, se acompanhada de alocação competitiva de fundos entre municípios, deveria eliminar o espaço para o gasto de recursos escassos em municípios onde a reforma agrária não é economicamente viável e a migração para outras áreas é a forma mais efetiva em termos de custos de satisfazer a demanda por terras. Devido à limitada extensão do piloto, nenhum desses casos foi encontrado até o momento.

- Aumento da percepção dos vendedores sobre o escopo e o potencial de formas alternativas tais como o arrendamento de terras, que poderiam conceder, temporária ou permanentemente, acesso à terra aos potenciais beneficiários. Isto eleva a eficiência e pode servir como trampolim para que os sem-terra adquiram a informação e a experiência em agricultura necessária para estruturar um projeto produtivo.
- Encorajamento a uma coleta mais efetiva dos impostos municipais já existentes — uma estratégia alinhada com o desejo do governo central de aumentar a base de rendimentos dos governos locais e de reduzir, gradualmente, a necessidade de transferências a partir do nível central.
- Disseminação mais efetiva e sistemática de informação não apenas junto a potenciais compradores, mas também junto a quaisquer vendedores de terras, especificamente informação sobre os mecanismos da reforma agrária assistida pelo mercado e sobre as modalidades de pagamento no âmbito desse programa.

Há uma preocupação justificada de que um programa que oferece apoio dirigido para compra de terras possa contribuir para um aumento nos preços da terra e, dessa forma, beneficiar antigos proprietários de terra e não os pobres agricultores que recebem a terra. Para lidar com isso, foi decidido que, para se tornar elegíveis para os benefícios da reforma agrária, os municípios devem apresentar evidência (usando as reais inscrições para venda/ofertas dos proprietários de terra) de que a oferta de terras existente é, no mínimo, três vezes maior que a quantidade de terra a ser negociada no âmbito do programa de reforma agrária.

Base institucional

A experiência sugere que, na ausência de suporte técnico durante a fase de implantação e sem acesso a mercados financeiros e de produtos, a sustentabilidade dos recém-implantados assentamentos da reforma agrária será limitada. O plano municipal deverá conter, portanto, uma lista de provedores qualificados de assistência da qual os potenciais beneficiários podem escolher um para dispendar a parte da doação para compra de terras reservada para a assistência técnica. Além disso, o plano visa identificar

instituições financeiras que estejam interessadas em conceder empréstimos aos beneficiários da reforma agrária. A razão para isso é simples: iniciar um amplo processo de reforma agrária em um município onde nem crédito nem mercados para produtos sejam acessíveis aos potenciais beneficiários ou onde a capacidade para fornecer assistência técnica é altamente inadequada, tende a ser considerado fútil. Embora a identificação de intermediários financeiros que estariam, em princípio, dispostos a conceder empréstimos a potenciais beneficiários não implique em que toda aplicação seja automaticamente aprovada, ela pode auxiliar ambas as partes a serem mais claras com relação às regras do jogo desde o começo e, além disso, a reduzir significativamente o custo de procura a ser assumido por beneficiários individuais.

3.2.2 Formulação de projetos produtivos

Ficou comprovado que a elaboração de um modelo de projeto para unidades rurais produtivas é essencial para ajudar os beneficiários a avaliarem, de forma mais realista, os requisitos, as oportunidades e os riscos que irão enfrentar como proprietários rurais independentes. Embora esses modelos sejam necessariamente abstratos e, portanto, não sejam diretamente aplicáveis às circunstâncias de beneficiários ou propriedades específicos, eles permitem que os beneficiários e os fornecedores de assistência técnica sejam mais específicos com relação a componentes chave tais como canais de comercialização, suprimento de insumos, exigências de capital de giro, etc. que devem ser concretizados no âmbito do processo subsequente.

Conforme o enfoque empregado pelo Incora, segundo o qual a produtividade agrícola recebia pouca ou nenhuma consideração, os beneficiários geralmente elaboraram seus “projetos produtivos” *após* obterem acesso à terra, com pouca orientação sistemática e nenhuma discricção no uso dos fundos de assistência técnica administrados por ele (com os “beneficiários” freqüentemente sem receber qualquer benefício). Sem uma clara compreensão do potencial econômico das unidades produtivas a serem estabelecidas, do retorno esperado e das opções alternativas (dentro e fora do programa de reforma agrária) a capacidade dos beneficiários em se engajarem em uma barganha significativa foi muito reduzida. Era simplesmente natural que o Incora assumisse a liderança na negociação com o

proprietário da terra²⁷, um tipo de negociação que usualmente consistia em mera formalidade e geralmente resultava na aceitação do preço estabelecido por um avaliador “independente” contratado pelo proprietário de terras e pago na proporção do valor avaliado da propriedade.

A experiência piloto indicou que, a menos que os beneficiários tenham uma clara idéia das oportunidades produtivas consistentes com suas habilidades *antes* de formularem projetos produtivos que venham constituir a base da “compra” de terras, é muito difícil acabar com esse beco sem saída. Para tanto, profissionais em agropecuária contratados por intermédio de representantes dos beneficiários ajudam a estimar orçamentos para culturas de uma variedade de opções efetivamente existentes no *município* e a conduzir cursos de treinamento e encontros para disseminá-los. A agregação dessas medidas em planos de unidades rurais produtoras envolvendo o uso mais intensivo da terra e renda sustentável aos beneficiários fornecem a base para a formulação, pelos beneficiários, de “projetos produtivos”. Apenas após os potenciais beneficiários entenderem os orçamentos dos modelos, incluindo seus requisitos e implicações econômicas, é que passam à pré-seleção das propriedades que poderiam querer visitar.

Assim, os planos de unidades rurais produtoras, ao invés de serem encarados como uma tediosa necessidade para obtenção de acesso a crédito complementar (como no programa antigo) adquiriram importância significativa em numerosos aspectos. Inicialmente, de um ponto de vista substantivo, os modelos de unidades produtoras rurais estabelecidos até o momento representam uma ruptura com o passado na medida em que seu principal objetivo é o de fornecer pleno emprego à força de trabalho familiar ao longo do ano. Em segundo lugar, tais planos são caracterizados pelo foco em culturas de valor elevado ao invés de produtos básicos tradicionais, na maior diversificação da produção e num importante componente de pecuária. Em terceiro lugar, todos os planos de unidades produtoras rurais incluem um “sítio” significativo, separando cerca de um hectare para as necessidades do consumo doméstico (incluindo galinhas, um porco e uma vaca) e o cultivo intensivo de hortaliças a frutas, cujo

excedente é destinado à venda no mercado. No processo de transferência de ênfase para estes objetivos, a importância da área de terreno declinou de forma significativa — em muitos casos esta área representa de 30% a 50% do que havia sido o padrão para os primeiros programas de reforma agrária. Além disso os planos das unidades produtoras rurais servem, também como um primeiro passo para a identificação e priorização de necessidades de investimento e oferecem justificativa para orientação da alocação de recursos públicos em uso mais produtivo.

3.2.3 Treinamento de beneficiários e aprovação do projeto

A reforma agrária negociada exige que os beneficiários tenham iniciativa considerável e que desempenhem tarefas tais como a formação de grupos, a seleção de um modelo viável de unidade produtora rural, a adaptação desse modelo genérico às condições de uma propriedade específica, a identificação do valor produtivo de um número mínimo de propriedades disponíveis para venda, a negociação de um preço de compra com o proprietário, a busca de crédito para financiar a terra e o capital exigido que não esteja coberto pela doação, a formulação de uma estratégia para o estabelecimento de uma infra-estrutura básica para a exploração agrícola e, eventualmente, lidar com os desafios e riscos associados à sustentabilidade de um empreendimento agrícola economicamente viável. Dadas suas limitadas capacidades e experiência, os beneficiários geralmente não conseguem cumprir os passos exigidos por um tipo “negociado” de reforma agrária sem assistência. De fato, enquanto a maioria dos beneficiários pré-selecionados no piloto possuía algum tipo de experiência em agropecuária, quase um quarto destes era analfabeto e 70% possuíam 5 anos ou menos de escolarização. Enquanto muitos estavam ansiosos para receber terras, sua habilidade para negociar recursos era claramente limitada. Além disso, apesar de muitos beneficiários pertencerem a grupos pré-existent, estes estavam mais baseados em coincidência do que em similaridades de interesses. A capacidade desses grupos para resolver conflitos internos ou para divisar estratégias efetivas para atingir objetivos comuns era baixa ou inexistente. Problemas que surgem necessariamente no estabelecimento e na manutenção de uma empresa

²⁷ Essa percepção é ilustrada pelo fato de que os registros das terras transferidas em 1996 indicam que, em todos os casos, onde não foi necessário nenhum crédito da Caja Agraria (já que o vendedor havia adiantado 30% do crédito complementar ao comprador), um plano de unidade produtora ou um projeto produtivo “não era exigido”.

agropecuária teriam, provavelmente, conduzido à paralisação ou desativação desses grupos²⁸.

Para resolver esse problema, ampliando a abrangência da reforma agrária na indução de resultados que reforcem a produtividade, foram desenvolvidos programas de treinamento em profundidade para *aspirantes* pré-selecionados²⁹. Esse programa, que é financiado a partir do orçamento administrativo do Incora, pretende abranger não apenas princípios abstratos, mas habilitar os beneficiários a formularem um plano viável para uma unidade produtora rural. A parte “teórica” inclui tópicos que abrangem desde a dinâmica de grupo e negociação, até análise econômica, gerenciamento de unidade agropecuária a orçamento. Simultaneamente, ou assim que os beneficiários tenham formado grupos tentativos e tenham se decidido por determinadas combinações de culturas, esse conteúdo é traduzido, na prática, no contexto de visitas a propriedades oferecidas para venda, do cálculo do potencial dessas propriedades para gerar retorno, as implicações relativas ao preço que poderá ser pago, os investimentos iniciais necessários para permitir o uso produtivo da propriedade e de que forma esses investimentos poderão ser efetivados, na prática, pelo grupo beneficiário.

Ao contrário dos receios generalizados, a falta de capacidade local não representou problema nesses programas de treinamento. Universidades locais, ONGs, organizações de produtores rurais e órgãos governamentais (incluindo o Incora) são entusiásticos no uso de sinergias ao oferecer tal apoio, na expectativa de acompanhamento dos projetos ao menos durante a fase de implantação. Embora os custos desse componente não sejam desprezíveis (cerca de US\$ 1,800 por beneficiário) não apenas representam menos de um terço do que foi empregado pelo Incora no antigo processo como podem ser mais do que justificados em termos dos resultados obtidos nas negociações. Preços pagos por propriedades agrícolas comparáveis no âmbito do piloto foram 40% inferiores àqueles pagos no ano anterior do programado Incora³⁰. Além disso, enquanto na vigência

do processo do Incora alguns dos beneficiários cancelaram contratos de assistência técnica com o proprietário anterior, os beneficiários do piloto estão conscientes da importância da continuidade do apoio técnico e as previsões para pagamento desses serviços a partir do retorno obtido constam de todos os respectivos orçamentos das unidades de produção agropecuárias.

Uma análise de casos mal sucedidos de reforma agrária indicou duas principais razões para seu fracasso. Uma delas foi a ausência de um plano bem fundamentado de investimentos necessários para converter a grande unidade agropecuária em empreendimento adequado aos pequenos produtores. Outra foi a falta de recursos para viabilizar o empreendimento até a primeira safra. Para superar essas dificuldades, a fase de treinamento é usada para o desenvolvimento, em conjunto com os beneficiários, de um plano detalhado (com indicadores mensuráveis) dos investimentos necessários para a conversão da unidade de produção agropecuária em empreendimento de pequenos proprietários. Foi comprovado que a habilidade para obtenção de financiamento parcial para as atividades iniciais desenvolvidas durante esta fase é crítica para o sucesso do projeto.

O segundo problema é relacionado à falta de acesso ao crédito e aos mercados consumidores. No piloto, foram firmados acordos com alguns bancos cooperativos que já operavam em áreas rurais para concessão de empréstimos aos beneficiários de modo a competir com bancos governamentais que, tradicionalmente, ofereciam financiamentos aos beneficiários da reforma agrária. O arranjo preferencial era similar ao contrato de produção, pelo qual o banco trabalha em estreita relação com o provedor de assistência técnica (assegurando que o empreendimento agrícola estabelecido pelos beneficiários será capaz de gerar o lucro desejado) e auxilia os produtores a produzir para o mercado. Isso lhes permite supervisionar mais de perto a utilização do crédito, para assegurar que os empreendimentos estão desenvolvendo efetivamente seu

²⁸ Na verdade, uma das surpreendentes descobertas do piloto foi a de que virtualmente todos estes grupos inicialmente existentes, foram desfeitos e substituídos por novos grupos, mais embasados numa comunidade de interesses (por exemplo, em sistemas específicos de produção) ou na complementaridade de experiências.

²⁹ O número de *aspirantes* pré-selecionados é cerca do dobro daqueles que poderiam ser acomodados, na qualidade de beneficiários com orçamentos dados, para permitir que haja desgaste e para assegurar que os beneficiários potenciais de fato competissem ao tentar montar os projetos mais viáveis para unidades produtoras rurais.

³⁰ Essas diferenças de preços não são devidas a fatores de qualidade. Em um dos casos, uma propriedade vizinha (e quase idêntica) a outra adquirida pelo Incora em 1996 (supostamente no âmbito do programa de assistência pelo mercado) foi comprada no piloto com uma redução de preço de 40% - recursos utilizados pelos beneficiários para pagar investimentos complementares e capital de giro. Em outros casos, foram obtidos descontos da mesma magnitude sobre a avaliação “oficial”, encomendada pelos proprietários de terras.

potencial produtivo a deduzir as amortizações do empréstimo na fonte, ao invés de confiarem em expectativas irreais de execução. Problemas de coordenação interinstitucional (essencialmente a inabilidade das instituições que tradicionalmente vinham administrando estes fundos para trabalhar com instituições não-governamentais) impediram a extensão desse modelo a todos os municípios piloto. Contudo, beneficiários de todos aqueles municípios não têm dúvidas quanto à sua preferência em lidar com uma instituição previsível do setor privado, e não com uma burocracia imprevisível que esteja, direta ou indiretamente, ligada ao governo³¹.

Em conformidade com o princípio de que a responsabilidade deve permanecer em nível local, todos os municípios piloto decidem sobre a aprovação (e sobre o financiamento) de projetos produtivos específicos em sessões públicas do conselho municipal geralmente com participação recorde. Nessas sessões, os beneficiários têm que apresentar e defender seu projeto, indicando não apenas que entenderam as questões essenciais, mas também apresentando um exemplo para orientar outros candidatos à doação para compra de terras preparando, dessa forma, o cenário para a transformação da imagem da reforma agrária em termos mais gerais. Além de gerar circuitos positivos de retroalimentação—beneficiários selecionados no âmbito dos projetos de reforma agrária do Incora no último ano, já solicitaram acesso a assistência técnica similar—também se estabelece a base para o monitoramento e o controle social pela comunidade para assegurar que o desempenho dos beneficiários efetivamente atinja as expectativas.

226 3.2.4 Monitoramento e avaliação

É fato conhecido que a descentralização sem mecanismos adequados de monitoramento pode não produzir as conseqüências desejadas. Além de ajudar a focalizar o projeto mais na qualidade do que em meras quantidades

físicas (por exemplo, terra transferida) como um indicador de resultado, um sistema que monitora estágios sucessivos na implementação da reforma agrária ajudaria a identificar com rapidez e a retificar desvios não previstos dos objetivos gerais do programa, além de avaliar seus impactos a longo prazo. O uso de um mecanismo baseado em doações, apoiado em transações de mercado para redistribuir propriedades produtivas, é um enfoque inovador e o forte apoio em mecanismos descentralizados de implementação gera grande oportunidade de aprendizado, a partir de práticas inovadoras que são desenvolvidas em algumas comunidades. O monitoramento cuidadoso é, portanto, essencial para avaliar em que medida o projeto atinge seus objetivos gerais para aperfeiçoar sua implementação. Isso é essencial para fornecer maior capacidade de resposta a dificuldades operacionais do que aquela disponibilizada pelo Incora. A Tabela 1 registra componentes chave do monitoramento e da avaliação do impacto dos aspectos discutidos no plano municipal de reforma agrária.

Para oferecer respostas a essas questões, é necessário considerar quais instrumentos seriam mais adequados para atingir grupos alvo específicos, maximizar os benefícios líquidos da reforma agrária (ou minimizar custos de sua execução), que sejam compatíveis com o rápido preenchimento dos objetivos quantitativos do governo, e como esses objetivos refletem a adesão dos beneficiários aos planos de projeto estabelecidos (e os benefícios econômicos associados). Evidentemente, a questão mais importante é a de quais serão os impactos diretos e indiretos desse enfoque sobre a produção agropecuária e sobre a redução da pobreza e de que forma estes impactos podem ser comparados aos de outros instrumentos disponíveis para o governo, tais como a implantação de infra-estrutura ou apoio à educação. Isso facilitaria a avaliação sobre quando e sob que condições a reforma agrária pode se constituir em uma utilização sustentável e válida dos recursos públicos.

³¹ Efetivamente, obter financiamento para projetos elaborados por beneficiários nos municípios piloto tornou-se um dos maiores obstáculos à implementação. Embora todos os projetos tenham sido totalmente avaliados e aprovados em nível local (incluindo visitas por representantes do banco) a Caja Agraria, de propriedade do governo, levou de quatro a cinco meses para obter a aprovação da central em Bogotá. Isso abalou seriamente a boa vontade dos proprietários de terras que desejavam vender, colocou em risco a habilidade dos beneficiários em implementar seus planos em tempo hábil e freqüentemente foi combinado com a imposição de alterações nos projetos que eram incompatíveis com as preferências e necessidades dos beneficiários. Diante disso, todas as partes envolvidas (incluindo os beneficiários) concordam que a experiência piloto somente poderá ser transformada com sucesso num programa nacional mais amplo se o monopólio da Caja Agraria for rompido e as instituições do setor privado financiarem os projetos de reforma agrária. Isso implicaria, evidentemente, em que este último assumisse alguns dos riscos associados.

Tabela 1. Variáveis chave para o planejamento, monitoramento e avaliação de impacto da reforma agrária.

	Plano Municipal de Reforma	Monitoramento	Avaliação de impacto
Beneficiários	Identificação do beneficiário Perfil do beneficiário (capacidade, situação) Requisitos de treinamento Projetos específicos	Doação p. beneficiário/emprego Formação de grupo Emprego adicional gerado Eficiência em definir alvos Melhoria no acesso à terra	Aumento na renda Facilitação do consumo (propriedades) Acesso ao mercado de crédito Serviços sociais Redução da violência
Projetos	Demanda e oferta de terras Carteira de projetos produtivos Investimentos complementares necessários Custo por componente	Características das propriedades transferidas Implementação de projetos Desempenho na amortização (planejado e realizado) Identificação de terras subutilizadas	Produtividade agropecuária Sustentabilidade ambiental Reconcentração da terra
Instituições	Capacidade institucional Governos local e central (assistência técnica legal) Setor privado (bancos, fornecedores de insumos, marketing) ONGs (avaliação do treinamento)	Efetividade na disseminação e na geração de capacidade Eficiência no processo de transferência de terras Participação do setor privado/ONGs	Fortalecimento do governo local Sustentabilidade fiscal Grau de descentralização

O *monitoramento* visa verificar se o programa efetivamente atinge seus objetivos e se o faz a baixo custo. Para esse fim, descreve o que está ocorrendo na realidade, comparando essa descrição com seus objetivos originais e utilizando a informação para atualizar os parâmetros originais. A informação fornecida pode também ser utilizada para (i) avaliar os mecanismos empregados para atingir as populações e áreas alvo (isto é, habitantes rurais carentes e terras subutilizadas); (ii) fornecer uma estimativa *ex-ante* dos benefícios esperados da reforma agrária, tanto em termos de produtividade como de redução de pobreza; e (iii) indicar se a implementação está se desenvolvendo conforme o esperado. *Avaliação de impacto*, por sua vez, tem a ver com o impacto final, tanto direto como indireto, do programa sobre o bem-estar da família, a produtividade agropecuária, a sustentabilidade ambiental e o fortalecimento institucional. Para esse fim, um levantamento de dados em nível nacional das unidades familiares do tipo LSMS e um levantamento sobre propriedades rurais serão utilizados como grupos de controle, para serem comparados a um conjunto de beneficiários e imóveis que serão criados no âmbito do programa.

4. Comparação com Outros Países

Além da Colômbia, o Brasil e a África do Sul, sob condições diferentes, iniciaram, recentemente, programas de reforma agrária negociada. Com um pano de fundo muito similar àquele da Colômbia (existência de legislação sobre reforma agrária e um instituto central para a reforma agrária datando do início dos anos 60) a reforma agrária negociada no Brasil foi implementada por intermédio de iniciativas individuais dos Estados. O propósito das intervenções no Brasil é o de estabelecer alternativas mais baratas e ágeis de políticas para reforma agrária centralizada, em um ambiente onde a questão da reforma agrária está no topo da agenda política e em que os potenciais beneficiários têm, pelo menos, alguma idéia sobre o que fazer com a terra.

Em contraste com essas características, a reforma agrária negociada na África do Sul foi adotada no contexto do programa de reconstrução nacional, num ambiente em que a agricultura produtiva em pequena escala fora erradicada há quase um século. Isso significa que, em sua forma atual, o programa apresenta diversas similaridades com um projeto de assentamento urbano e é necessário um esforço mais acentuado para estabelecer a infra-estrutura

descentralizada necessária à implementação da reforma agrária, para fornecer serviços complementares tais como marketing e assistência técnica e para ampliar as capacidades empresariais e agropecuárias dos beneficiários.

4.1 Brasil

Com uma das distribuições de terras mais desiguais do mundo, a situação do Brasil é similar à da Colômbia em alguns aspectos. Há uma ampla e declarada demanda política por reforma agrária; um recente estudo da FAO estima em 2,5 milhões o número de famílias que são potenciais candidatas à reforma agrária. Um instituto de reforma agrária (Incra) foi estabelecido em 1969, tendo distribuído milhões de hectares a 200.000 famílias e colonizado cerca de 14 milhões de hectares para 75.000 famílias beneficiárias desde aquela data. A reforma agrária adquiriu, recentemente, importância política considerável, um ministro federal para a reforma agrária foi nomeado em 1996 e o orçamento para a reforma triplicou, passando de US\$ 0,4 bilhões em 1994 para US\$ 1,3 bilhões em 1995, com posterior elevação para US\$ 2,6 bilhões propostos para 1997.

A maior parte desses recursos federais será gasta conforme o processo antigo que tem tido custo elevado (cerca de \$ 30,000 por beneficiário) e tem sido burocraticamente complicado. Contudo, governos estaduais no Nordeste têm se adiantado e estabelecido um esquema piloto descentralizado assistido pelo mercado³². Este esquema, sustentado por 90 milhões de dólares de empréstimos externos) objetiva acelerar o processo da reforma agrária, reduzir custos e fornecer a base para um modelo que possa, eventualmente, ser adotado nacionalmente³³.

► Ao invés de apoiar-se em um longo processo de desapropriação, a terra é selecionada por grupos da comunidade com base nas relações intencionais de vendedores e compradores. Espera-se com isso reduzir o preço da terra dos atuais US\$ 11,000 para US\$ 3,000, primordialmente pela eliminação da necessidade de se pagar por benfeitorias dispendiosas que são de pouca utilidade para a agricultura em pequena escala. Recursos para a aquisição da terra são concedidos a beneficiários como crédito “pro forma”, a ser amortizado quando da *emancipação*, uma declaração oficial de que o agricultor passa a ser capaz de produzir de forma independente, o que é efetivado junto à transferência do título³⁴.

► Ao invés de indenizar os proprietários das terras com títulos do governo com alta taxa de desconto, eles são pagos em dinheiro. Isso representa um forte incentivo para os proprietários — incluindo muitos bancos que possuem títulos de grandes extensões de terras dados como garantias de empréstimos vencidos — para que vendam terras aos beneficiários da reforma agrária.

► O papel do governo é reduzido a fornecer garantia de que não há problemas com os títulos de propriedade das terras e assegurar que o preço destas mesmas terras, negociado entre os grupos de beneficiários e os proprietários, está dentro dos limites aceitáveis. Os projetos são aprovados em nível do Estado.

► Assistência técnica é fornecida, estritamente com base na demanda; os beneficiários podem usar parte de uma doação comunitária disponibilizada por intermédio de um empréstimo do Banco Mundial, para contratar prestadores privados de assistência. A Contag (Confederação de Trabalhadores da Agricultura) participa do Conselho Estadual e assessora

228 As principais diferenças do antigo mecanismo em relação ao novo são as seguintes (comparar Tabela 2):

³² As etapas envolvidas no processo de desapropriação, aplicável a terras com utilização inferior a 80%, são as seguintes: primeiramente é efetuada uma visita por missão do Incra, para analisar o valor da terra e benfeitorias, seguida de desapropriação por intermédio de decreto presidencial e confirmação da desapropriação por uma corte federal (*emissão de posse*), num processo que leva cerca de um ano. Uma vez concluído esse processo, os proprietários de terras são indenizados com *Títulos da Dívida Agrária* (com taxas de juros reais de 6%, recebendo desconto de 25 a 40% no mercado); evidências anedotas de indenizações excessivas são abundantes. O investimento na infra-estrutura necessária é, então, incluído no orçamento do Incra para o ano subsequente (leva-se de 1 a 2 anos para que a infra-estrutura seja implantada) e o Incra anuncia que a terra está disponível, selecionando-se beneficiários conforme as suas habilidades para a produção agrícola apesar de, na prática, todos os casos se limitarem a regularizar assentamentos de invasores já existentes. Uma vez selecionados, os beneficiários se tornam elegíveis para receber crédito do Proterra (máximo de US\$ 7,500; média de US\$ 4,500), um programa especial para beneficiários da reforma agrária, administrado por intermédio do Incra (com subsídio efetivo de cerca de 70%).

³³ A ênfase na reforma agrária por parte do governo federal e o início de abordagens alternativas por governos estaduais (essencialmente com a esperança de serem capazes de demonstrar que conseguem lidar com o problema de forma efetiva) certamente não deixa de ter relação com a força política do movimento dos sem-terra (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, MST). A possibilidade do MST modificar o seu enfoque em favor da antiga modalidade de projetos de reforma agrária dependerá, também, dentre outros aspectos, do nível em que o novo enfoque for capaz de atender às expectativas.

³⁴ O número de propriedades que foram emancipadas na reforma agrária é mínimo.

a disseminação de informações e as negociações para a compra de terras.

- O único traço comum entre experiências piloto e o processo nacional de reforma agrária é o fato de que os beneficiários do novo processo têm acesso a um empréstimo subsidiado ao abrigo de um programa especial (Procera) para beneficiários da reforma agrária.

Enquanto os princípios mais amplos são similares àqueles da Colômbia, o processo é consideravelmente mais flexível e ágil. Os principais pontos de diferenciação são os seguintes:

- Uma vez que o financiamento da doação é concedido para infra-estrutura complementar e comunitária mais que propriamente para terra, os beneficiários (que deverão amortizar o empréstimo para aquisição da terra) possuem incentivo para negociar seu preço com a maior redução possível. Isso cria estímulo para que se concentrem em terras subutilizadas atualmente, reduzindo o preço estimado de compra e orientando a reforma agrária para áreas onde os ganhos sociais motivados pelas intervenções serão maximizados.
- O processo de seleção de beneficiários é menos burocrático e formal do que aquele da Colômbia, apoiando-se numa infra-estrutura de associações comunitárias já existente para a realização de campanhas informativas. O controle comunitário facilita maior flexibilidade na execução dos projetos, mas também cria o risco de que os proprietários de terras, face à ausência de mecanismos de supervisão e de verificação ex-post, selecionem antigos trabalhadores como beneficiários e que uma minoria de indivíduos politicamente atuantes e bem representados monopolize uma grande parte dos benefícios do programa.
- Desde que existam organizações de beneficiários que possam orientar agricultores na preparação de projetos e nos estágios de implantação, a solução escolhida — aquela na qual a assistência técnica pode ser financiada, em base voluntária, por intermédios da doação comunitária — é apropriada. Contudo, a avaliação dos projetos iniciais deve considerar se isso poderia impedir os beneficiários de passar para culturas de valor mais elevado ou restringir uma mudança nos padrões de produção.

- Dado o elevado componente de subsídio (cerca de 70%) no crédito para capital de giro fornecido aos beneficiários, a disponibilidade de fundos governamentais para estes créditos pode facilmente se tornar uma restrição impeditiva para a implementação do programa. Além disso, a viabilidade em termos econômicos dos beneficiários, a prazo mais longo, dependerá, de forma crítica, de sua habilidade em obter acesso a fontes alternativas de capital de giro e a canais de comercialização. Isso, juntamente com a questão do grau de efetiva expectativa por parte dos beneficiários relativamente à amortização dos próprios créditos, pode se tornar um dos pontos críticos para o sucesso a longo prazo da reforma agrária.

Dada a importância política dessa reforma e o limitado conhecimento acerca tanto dos mecanismos mais adequados para se implementar essa reforma, quanto da magnitude da produtividade e do impacto da pobreza, o governo estabeleceu o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento - Nead para (i) encorajar a discussão entre todos os segmentos da sociedade civil, os acadêmicos e os políticos sobre as questões da reforma agrária; (ii) realizar um monitoramento e avaliação detalhados e cuidadosos do processo de reforma, seja diretamente, seja por intermédio de instituições locais; (iii) tornar disponíveis os dados coletados nesse processo a pesquisadores nacionais e internacionais atuando, dessa forma, como um núcleo de uma rede mais ampla de países e de pesquisadores interessados em reforma agrária negociada.

4.2 África do Sul

Enquanto a África do Sul partilha com o Brasil e a Colômbia uma distribuição de terras desigual, as políticas que negligenciaram o direito à terra da população não branca exacerbaram de forma sistemática essas desigualdades. O Native Land Act (Lei das Terras Nativas) de 1912, proibiu o estabelecimento de novas operações de exploração agrícola, produção em parceria ou contratação por negros fora das reservas, o que constituía apenas 7,7% do território do país. No interior das reservas foi imposta uma forma “tradicional” artificial de propriedade com dimensões máximas de área e restrição à comercialização de terras. Políticas subsequentes de “remoção de manchas negras” transferiram uma grande maioria de agricultores negros que haviam possuído propriedade legítima de terras fora das reservas para localidades onde as restrições à propriedade,

a alta densidade populacional e a falta de capital e de acesso ao mercado, tornaram a agricultura comercial virtualmente impossível. Leis trabalhistas que discriminavam trabalhadores negros em favor de trabalhadores brancos e generosos subsídios contribuíram para o êxodo sucessivo de grandes parcelas da população negra de fazendas dos brancos onde eram empregados como contratados eventuais ou como trabalhadores rurais (Biswanger e Deininger, 1993).

No momento em que o Native Land Act foi revogado em 1993, a tarefa monumental de reverter completamente essas políticas e suas conseqüências foi deixada ao governo que assumiu o poder em 1994. Ao tentar realizar tal tarefa, esse governo teve que lutar não apenas contra a distribuição extremamente desigual de terras (a proporção média por pessoa era de 1,3 ha para negros e de 1.570 ha para brancos), mas também a falta de estrutura dos governos locais, a ausência generalizada de capacidade administrativa, um setor fortemente endividado de grandes propriedades agrícolas e o receio de que a redistribuição iria destruir furiosamente a produtividade agrícola e colocar em risco a segurança alimentar nacional. O governo decidiu adotar uma política de reforma agrária que iria reverter as injustiças do apartheid, favorecer a reconciliação e a estabilidade nacionais, sustentar o crescimento econômico, melhorar o bem-estar das famílias e aliviar a pobreza (governo da África do Sul, 1996). Os três componentes centrais dessa política são os seguintes:

► *Restituição*: processos legais foram formados de modo a compensar (em dinheiro ou em espécie) indivíduos que haviam sido vítimas de remoções forçadas após 1913. Todos os casos de restituição foram tratados no âmbito da *Côrte e Comissão de Apelação sobre a Terra*, estabelecida em 1994, à qual deveriam ser submetidas todas as demandas, durante um determinado período de tempo (fim de 1997). Expectativas de se poder completar o processo legal de maneira rápida não foram atingidas – uma vez que, ao final de 1998, menos de 10 (dentro, aproximadamente 10.000) casos foram resolvidos. Como esperado, a possibilidade da maioria da população em apresentar evidência documental tornou esta opção factível apenas para uma pequena parte da população.

► *Reforma da propriedade da terra*: este componente visa melhorar a segurança da propriedade

de todos os sul-africanos, reconhecendo direitos de propriedade da terra, tanto individuais como coletivos, concedendo às pessoas o direito de tomar decisões sobre seu próprio sistema de propriedade, adjudicando disputas, reformando leis sobre propriedade e tentando eliminar a discriminação contra mulheres na partilha e propriedade de terras. Ele deve se encarregar da criação de uma infra-estrutura administrativa que dará aos grupos, até o momento desprivilegiados, o acesso à terra ao abrigo de uma grande variedade de arranjos em harmonia com benefícios agroecológicos e com as características das comunidades. Espera-se com isso gerar um ambiente de regulamentação para um mercado de arrendamento de terras, transferindo-se estas últimas para usuários mais produtivos, revertendo as ineficiências do sistema do apartheid.

► *Redistribuição*: como componente principal da política de reforma agrária do governo, a redistribuição visa complementar o mercado, fornecendo terras para fins produtivos e residenciais a um grande número de negros de áreas rurais que perderam propriedades durante o apartheid e que estejam interessados em obter terras. O componente pretende atender esses resultados por intermédio de uma doação em uma única parcela de R 15,000 (US\$ 3,300) cuja quantia é equivalente ao Subsídio Nacional para Moradia, disponível em áreas urbanas, para beneficiários elegíveis, definidos como qualquer indivíduo com salário mensal abaixo de R 1,500. A escolha de uma reforma agrária negociada ao invés de desapropriação (a qual, a exemplo do caso da Colômbia, sempre pode ser usada como último recurso) foi baseada na necessidade de manter a confiança pública no mercado de terras e, em termos mais gerais, na necessidade de afirmar o respeito do governo pelos direitos de propriedade individual. Também reflete o desconhecimento de que a desapropriação em outros países falhou em promover o acesso rápido à terra para um grande número de pessoas e que, ao contrário, degenerou em longas manobras políticas e na busca da renda. O número de potenciais beneficiários da reforma agrária é considerável; estimativas indicam que há cerca de 200.000 trabalhadores autônomos e 1 milhão de trabalhadores rurais e um total de 7 a 8 milhões de negros nas reservas (nem todos eles estariam, evidentemente, interessados na reforma agrária).

O fato de que a maioria da população rural nunca viu uma pequena unidade de produção agrícola bem sucedida e produtiva e de que muitos dos beneficiários da reforma agrária acreditam, eles próprios, que a produção agropecuária eficiente só é possível em grandes propriedades, concede à aquisição de capacidade um papel importante. O governo da África do Sul está bem consciente dessas questões e implantou um certo número de pilotos em diferentes províncias para acumular experiência e para melhorar a execução da reforma agrária. Estes projetos estão, atualmente, num momento de articulação e fornecem um bom número de lições valiosas, muitas das quais estão sendo rotineiramente integradas às políticas de governo:

- ▶ A quase completa fungibilidade da doação para compra da terra representa uma importante vantagem em relação aos modelos brasileiro e colombiano. Ela impede que indivíduos que não possuem vantagem comparativa com relação à produção agrícola se tornem beneficiários da reforma agrária apenas para garantir o subsídio governamental, ao mesmo tempo em que elimina a possibilidade de que esta reforma inflacione os preços das terras. Contudo, a ausência de qualquer contribuição efetiva do beneficiário resultou na formação de estruturas organizacionais sem controle (o habitual “Fundo Comunitário” estabelecido pelo programa reúne cerca de 200 famílias) que são mais dotados para a aquisição de terras do que para a operação bem sucedida de um empreendimento agrícola.

- ▶ Embora seja um objetivo do governo realizar a reforma agrária com o máximo de participação local, a falta de uma estrutura organizacional tornou difícil, até o momento, uma descentralização efetiva e a participação do usuário. Isso resultou em fortes demandas junto à equipe do DLA e, simultaneamente, reduziu a rapidez do processo (o tempo projetado para que o DLA processasse um projeto seria de cerca de 14 meses e, freqüentemente, é necessário um tempo maior). Embora haja progresso nesse aspecto, o real envolvimento dos atores locais tende a exigir uma certa autoridade para tomar decisões (atualmente,

cada concessão de terras deve ser assinada pelo próprio ministro) e uma mudança no sentido do controle expost. Tudo isso tem como condição a instalação de sistemas adequados de informação no local.

- ▶ O acesso dos beneficiários aos serviços complementares e à infra-estrutura tem sido problemático — uma situação que se exacerbou em função desses serviços estarem fora do controle do DLA, a agência responsável pela implementação da reforma agrária³⁵. Estes pontos fracos podem ser resolvidos por meio da atribuição de poder a governos locais emergentes para que desempenhem um papel mais forte na coordenação de diferentes instituições locais envolvidas. Além disso, a incorporação mais sistemática do setor privado (bancos e outras instituições financeiras, bem como os atuais proprietários rurais habituais) na formulação e na avaliação de planos de exploração agropecuária, o fornecimento de assistência técnica, e a oferta de comercialização e insumos, poderiam atender os problemas atuais de cuidados posteriores.

- ▶ Não obstante haja forte ênfase na elaboração de planos para uso da terra e para negócios pelos beneficiários, muitos desses planos vêm sendo elaborados por entidades que têm compromisso com o sucesso econômico a longo prazo do projeto e não contém previsão para assistência técnica na fase de implementação. A experiência da reforma agrária na América Latina demonstra que, na ausência de um plano claro disponível antes da concessão da terra, há o risco de que os beneficiários consumam todo o estoque de capital transferido com a propriedade e que, em seguida, revertam o processo produtivo para a agricultura de sobrevivência. Esse descaso para com o aspecto de produtividade da reforma agrária, freqüentemente exacerbada por grupos de dimensões incontroláveis e pela falta de coordenação entre diferentes instituições, pode ameaçar seriamente o potencial de redução de pobreza dessa intervenção, além de provocar consequências negativas para o meio ambiente (Cross et al., 1996)³⁶.

³⁵ Baseados num estudo de caso sobre um dos pilotos de reforma agrária provincial em Kwazulu, Natal, Cross et al. (1996) relatam quatro principais pontos fracos, explicitamente (i) uma completa carência de coordenação interinstitucional (por exemplo, acesso a recursos hídricos); (ii) subestimativa do tempo e da energia necessários para tratar questões como adjudicação de demandas conflitantes pela posse da terra; (iii) tensões políticas entre a ANC e o IFP (respectivamente em nível nacional e provincial) que impedem a prestação de outros serviços, além de entrega da terra aos beneficiários; e (iiii) uma tendência à interferência de chefes locais que interpretam a reforma agrária como uma forma de aumentar seu próprio poder, que depende mais do número de pessoas que possam acomodar do que do sucesso produtivo dos programas que são estabelecidos.

³⁶ ONGs e estruturas piloto estão começando a temer não serem capazes de fazer mais do que oferecer aos beneficiários da redistribuição de terras uma quantidade mínima de terra e assegurar sua propriedade e que, apenas isso seria largá-los — equivalente à prática do apartheid de abandonar vítimas de remoções no meio da estepe sem abrigo e sem meio de vida (Cross et al. 1996 p. 166)

5. Conclusão

Para demonstrar que a reforma agrária negociada pode oferecer uma solução para o problema da má distribuição de riquezas observada em muitos países em desenvolvimento, duas questões chave precisam ser respondidas. Inicialmente, é preciso mostrar que o novo enfoque é mais efetivo e de custo menos elevado do que as tentativas anteriores de reforma agrária. Segundo, seria necessário estabelecer qual a parcela dos escassos recursos do governo estaria disponível para esta reforma.

Embora um julgamento final sobre se a reforma agrária negociada poderá ou não enfrentar os desafios que a reforma agrária administrativa falhou em resolver terá que esperar pela disponibilidade de dados adequados³⁷. A experiência dos três países fornece valiosas lições que podem orientar tentativas de implementação da reforma agrária. Esta experiência sugere que (i) a reforma agrária por meio de negociação somente poderá ter sucesso se forem tomadas medidas para tornar o mercado de venda e de arrendamento de terras mais transparente e mais fluido; (ii) projetos produtivos são um elemento central para a reforma agrária assistida pelo mercado, destinada a estabelecer projetos produtivos economicamente viáveis a um custo socialmente justificável ao invés de meramente transferir propriedades; (iii) a única forma de se obter efetiva coordenação das diversas entidades envolvidas nesse processo é por intermédio da implementação descentralizada originada pela demanda e (iiii) o sucesso a longo prazo da reforma agrária tende a depender de forma crítica do envolvimento do setor privado na implementação e da habilidade em utilizar a doação para aquisição da terra de modo a “catalizar” recursos privados.

em nível das comunidades, incluindo avaliação da adequação do preço da terra no momento da transação; (ii) co-financiamento da compra da terra por via de um intermediário financeiro privado que, por estar partilhando o risco, terá um incentivo para avaliar a viabilidade econômica do projeto de produção proposto; (iii) um “sistema de informação de mercado” para fornecer preços dos terrenos transacionados no mercado – com ou sem o uso de doações para compra de terras.

A reforma agrária negociada é mais um complemento do que um substituto para outras formas de se obter acesso à terra, especialmente com relação ao arrendamento. Nesse sentido, o arrendamento deve ser entendido como um meio dos beneficiários adquirirem experiência e capital inicial reduzindo, dessa forma, a dimensão da doação para a compra de terras exigido no âmbito de um modelo de reforma agrária negociada. Esse conceito deve substituir o entendimento de que arrendar pode acarretar a perda da terra para seus proprietários ou pode tornar os arrendatários inelegíveis para uma doação de compra de terras. Até o momento, nenhum dos modelos considerados nesse trabalho contemplaram em profundidade os potenciais benefícios da migração inter-regional e formas de encorajar tal migração de modo a reduzir o custo do programa de reforma agrária e, ao mesmo tempo, elevar seu impacto sobre a produtividade.

Focalizando em projetos produtivos: Projetos produtivos tendem a ser a chave da reforma agrária assistida pelo mercado (i) porque são o único critério objetivo capaz de colocar um limite mais elevado no preço que se pode esperar pagar; (ii) porque fornecem a base necessária para que financiadores intermediários possam avaliar e, eventualmente, apoiar tais projetos; e, (iii) porque exigem que os beneficiários se familiarizem com as realidades com que tenderão a se confrontar como produtores independentes e, no processo, propiciam-lhes maior clareza quanto a suas aspirações bem como quanto ao potencial – e as limitações – da reforma agrária como contribuição para que atinjam aqueles objetivos. Em contraste com planos anteriores, que eram impostos de cima para baixo, com pouca atenção às restrições locais, estes planos objetivam criar uma base para um mercado mais transparente em nível local e são antes o ponto de partida do que um substituto para um envolvimento mais ativo do beneficiário.

232 *Tornar os mercados de terras mais transparentes e fluidos:* embora haja ampla concordância quanto ao fato de que a seleção da terra e dos beneficiários deve ser orientada pela demanda e efetuada em nível local o problema é que as condições para que mercados locais de terras funcionem, tais como informações sobre os preços das terras, bem como a habilidade dos beneficiários para avaliar o valor de um pedaço de terra ou do potencial retorno produtivo de seu cultivo mais intensivo são, freqüentemente, limitadas. Três estratégias, que se reforçam mutuamente, para lidar com essas limitações são (i) fornecimento de assistência técnica

³⁷ Espera-se que os dados para este exercício sejam fornecidos pelos sistemas de monitoramento a serem implantados em todos os países mencionados.

Descentralizando a implementação: A experiência com reforma agrária centralizada revelou-se uma alternativa lenta e cara em relação à negociação descentralizada. Na Colômbia, o projeto piloto inteiro, dos primeiros esforços de disseminação até a aprovação de projetos por um comitê técnico e intermediários financiadores locais, foi completado em 7 meses³⁸ — sendo que os proprietários de terras eram a parte mais ansiosa para que avançasse. Preços pagos no âmbito do enfoque descentralizado estiveram cerca de 40% abaixo do custo da terra que havia sido paga anteriormente e os beneficiários consideram que houve uma contribuição positiva do treinamento e do planejamento detalhado do projeto para sua habilidade em negociar independentemente com os proprietários de terras, bem como o fato de que, ao receberem a terra, possuem uma idéia clara sobre como prosseguir. Números similares estão disponíveis sobre o Brasil onde a presença de organizações comunitárias permitiram uma implementação ainda mais rápida. Mesmo na África do Sul, onde a ausência de instituições locais no início do programa tornaram necessária uma forma de implementação relativamente centralizada, a rápida emergência de governos locais já vem facilitando passos importantes na direção de maior descentralização e avanços na implementação dos programas.

Maximizando o envolvimento do setor privado: Duas lições se tornaram evidentes a respeito do financiamento da reforma agrária. Primeiro, restringir a doação a uma parte específica do “pacote” da reforma agrária, provocando a exclusão de outros (como foi, originalmente, o caso da Colômbia) tende a ser contraproducente; uma doação genérica que possa ser utilizada para diversos tipos de despesas (como na África do Sul) é claramente preferível. Em segundo lugar, sem a contribuição efetiva do beneficiário e sem um acesso assegurado a mercados financeiros como parte do “pacote” da reforma agrária, será difícil para os beneficiários desenvolverem operações financeiramente

sustentáveis. Parece haver espaço para se explorar possibilidades de combinação desses aspectos com mecanismos voltados para a geração sustentável de poupança. Dados os altos custos de transação para fornecimento de crédito em áreas rurais e a crescente necessidade de monitoramento, quando a maioria dos clientes não dispõe de experiência com relação a crédito, é importante considerar estas questões com bastante atenção. O apoio para tais considerações reside, fortemente, na formulação de projetos produtivos economicamente viáveis e tecnicamente factíveis. É essencial fazer com que os participantes — burocratas do governo e ONGs, bem como os potenciais beneficiários — avaliem, de forma realística, o potencial, assim como os riscos inerentes à reforma agrária negociada.

Este foco no “desenvolvimento integrado de mercado de terras” que objetiva desenvolver mercados de terras em conjunto com mercados de outros fatores, pode demonstrar potencial não apenas em situações como aquelas descritas nesse trabalho, em que a distribuição de terra é extremamente desigual. Ele pode oferecer apoio também a países (por exemplo, Nicarágua, Honduras, El Salvador) nos quais grandes reformas não obtiveram o impacto desejado em termos de produtividade para explorar o potencial produtivo do setor da reforma e pode oferecer um modelo para uma “justa” solução de disputas em situações (por exemplo, Uganda) onde demandas sobrepostas e longas disputas sobre a propriedade da terra afetaram severamente a produtividade do uso de terra. Se a reforma agrária conseguir dirigir esforços para políticas que façam os mercados trabalhar melhor para os pobres e, ao mesmo tempo, auxiliar os beneficiários a aperfeiçoar a capacidade de seu capital humano, a passarem de objetos a sujeitos do processo e a converterem um subsídio único em uma melhoria permanente para suas vidas, ela terá mais do que atingido seus propósitos.

³⁸ Em seguida à aprovação dos projetos produtivos em nível local, as instituições centralizadas (Incora, Caja Agraria) engajaram-se numa reflexão sem fim e tentaram rejeitar projetos por estarem demasiado distantes da infra-estrutura (apesar de que a construção de pontes e a reabilitação de estradas fizessem parte dos planos de desenvolvimento de unidade agropecuária) ou, por outro lado, não eram adequados para pequenos proprietários. Apesar de que, ao final, todos os projetos foram aprovados, esse fato contribuiu muito para minar a credibilidade do processo junto a vendedores.

Tabela 2. Comparação dos mecanismos para implementação da reforma agrária assistida pelo mercado na Colômbia, Brasil e África do Sul.

	INCORA	Assistido pelo mercado	INCRA	Assistido pelo mercado	Pilotos
Seleção da terra	Seleção, pelo Incora, de fato baseada em pressão política; custo de \$18,000 - \$22,000 por família.	Pelos beneficiários, com meios para ampliar a transferência e fornecer assistência técnica.	Aquisição ou desapropriação; custo médio de \$11,600 por família; principalmente legalização de terras ocupadas.	Negociada pela comunidade, vendedores voluntários (incluindo bancos) – compradores voluntários; custo estimado de \$3,000 por beneficiário.	Iniciativa comunitária.
Financiamento da terra	70% do valor da terra (até \$22,000) como doação (20% em dinheiro; 50% em títulos); 30% via crédito da Caja Agraria (longa demora).	Bancos comerciais administram recursos das doações e fornecem crédito adicional para compra da terra e capital de giro.	TDAs* para terras trabalhadas e recursos para benfeitorias e colheitas; em tese, espera-se amortização pelos benefícios; não realizado.	Empréstimos a beneficiários aprovados por um banco comercial (componente considerável de subsídio)	Doação máxima de R\$5,000 para compra de terra; doação em separado para planejamento.
Seleção de beneficiários	Esquema de pontuação envolvendo necessidade social e experiência em agricultura; na prática, seleção “ad hoc” baseada em unidades produtoras individuais.	Registro amplo e pré-seleção baseada em critérios sociais. Seleção final baseada em projetos produtivos.	Por intermédio do Incra, com base em avaliação de conhecimentos agrícolas; na prática, são quase todos invasões regularizadas.	Auto-seleção de beneficiários; aprovação do preço e do título pelo Instituto Estadual de Terras; aprovação descentralizada; terras ocupadas são inegáveis.	Auto-seleção de beneficiários, sujeitos a critérios de renda máxima (R 1,500 ao mês).
Definição do projeto de produção agropecuária	Visto como necessário apenas para obtenção de empréstimo bancário.	Ponto chave para a seleção; disponibilidade de diferentes formas de assistência técnica. Modelos de unidade produtora disponíveis em nível municipal.	Sem definições específicas.	Até 8% do valor do projeto podem ser usados para assistência técnica na sua implementação e preparação; modelos elaborados em nível estadual.	Plano provincial é uma pré-condição, mas são fornecidas poucas orientações e não são elaborados modelos.
Outros financiamentos	Crédito para capital de giro e para aquisição de terra é o gargalo que causa atraso na implementação.	Instituições financeiras independentes fornecem crédito integrado para todo o projeto.	Crédito de até \$1,150 para alimentação e habitação (média de \$610) e \$7,500 para capital de giro (média de \$4,500); 70% de parcela subsidiada; amortização mínima dos custos.	Acesso ao Proclera, como outros beneficiários da reforma agrária.	Responsabilidade dos beneficiários.
Investimentos adicionais	Conjunto complexo de coordenação institucional com pequenos resultados até o momento.	Identificados e orçamentados no plano municipal de reforma agrária.	Fornecido pelo Incra (\$3,200, em 1994, atualmente até \$8,000) quase todo para estradas.	Doações de \$4,000 por beneficiário; desembolsado diretamente para a comunidade.	Serviços e, até certo ponto, infra-estrutura são responsabilidades provinciais; coordenação com o centro é, ainda, frágil.

* TDAs – TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA

Bibliografia

- ADRIANO, L.S. HAYAMI e M.A.R. QUISUMBING (1990). Toward an Alternative Land Reform Paradigm (Em direção de um paradigma Alternativo para a Reforma Agrária). A Philippine Perspective Ateneo de Manila University Press, Manila.
- BALCAZAR, ALVARO (1990). “Tanado de finca, dinamica, tecnologia y rendimientos agrícolas” (Gestão de fazenda, dinâmica, tecnologia e rendimentos agrícolas). *Coyuntura Agropecuaria*, 7/3: 107 – 125.
- BANAERJEE, ABHIJIT V. e GHATAK, MAITREESH (1996). “Empowerment and Efficiency: the economics of tenancy reform” (Concessão de poder e Eficiência: a economia da reforma da propriedade) Massachusets Institute of Technology.

- BANERJEE, ABHIJIT V. e NEWMAN, ANDREW F. (1993). "Occupational choice and the process of development" (Escolha ocupacional e o processo de desenvolvimento). *Journal of Political Economy*, 101/2: 274-298. Chicago, The University of Chicago.
- BANERJEE, ABHIJIT, DILIP MOOKHERJEE, KAVAN MUNSHI e DEBRAJ RAY (1997). "Inequality, control rights and rent seeking: a theoretical and empirical analysis of sugar cooperatives in Maharashtra" (Desigualdade, direitos de controle e busca de arrendamento: uma análise teórica e empírica das cooperativas açucareiras em Maharashtra). Boston University.
- BARDHAN, PRANAB, SAMUEL BOWLES e HERBERT GINTIS, 1996. "Wealth inequality, Wealth constraints and Economic Performance" (Desigualdade na distribuição da Riqueza, Restrições à Riqueza e Desempenho Econômico). A ser publicado in *Handbook on Income Distribution* (Manual sobre a Distribuição de Renda). Anthony Atkinson e François Bourguignon (editores) futuramente, em 1998.
- BARRACLOUGH, S.L. (1970) "Agricultural Policy And Land Reform" (Política Agropecuária e Reforma Agrária). *Journal of Political Economy*: pp 906-947
- BERRY, R.A. e W.C. CLINE (1979) *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries* (Estrutura Agrária e Produtividade em Países em Desenvolvimento). Genebra, ILO.
- BESLEY, T. e R. BURGESS (1998). *Land Reform, Poverty Reduction and Growth: Evidence from India* (Reforma Agrária, Redução da Pobreza e Crescimento: Evidência da Índia). LSE mimeo.
- BISWANGER, HANS P. e M. ELGIN. 1998. "What are the Prospects for Land Reform? (Quais são as Perspectivas para a Reforma Agrária?) in A. Maunier e A. Valdes (editores) *Agriculture and Governments in an Interdependent World* (Agricultura e Governos em um Mundo Interdependente). Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists (Atas da Vigésima Conferência de Economistas Agropecuários). Buenos Aires.
- BISWANGER, HANS P. e DEININGER, KLAUS. 1993. *South African Land Policy: the Legacy of History and Current Options* (A Política de Terras Sul-Africana: o Legado da História e Opções Atuais) *World Development*: 21(9) setembro 1993. Páginas 1451-75.
- BISWANGER, HANS P.; DEININGER, KLAUS e FEDER, GERSHON. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations" (Poder, Distorções, Revolta e Reforma nas Relações em Terras Agrícolas) in *Handbook of Development Economics* (Manual de Economia do Desenvolvimento) Volume III. Behrman, J e Srinivasan, T.N. (editores). Elsevier Science B.V.
- BIRDSALL, NANCY e LONDOÑO, JUAN LUIS. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank Approach to Poverty Reduction" (Questões sobre Desigualdade da Propriedade: Uma Avaliação da Política de Redução da Pobreza do Banco Mundial) in *American Economic Review* 87 (2): 32-37.
- BROOKS, K. e LERMAN, ZVI (1994) *Land Reform and Farm Restructuring in Russia* (Reforma Agrária e Reestruturação de Unidades Produtoras na Rússia) *World Bank Discussion Paper* 233, Washington, D.C.
- CALLISON, C.S. 1983. *Land to the Tiller in the Mekong Delta. Economic, Social and Political of Land Reform in Four Villages of South Viet Nam* (Terra para o Lavrador do Delta do Mekong. Aspectos Econômicos, Sociais e Políticos da Reforma Agrária em Quatro Vilarejos do Sul do Viet Nam). (University Press of America). Lanham MD.
- CARTER, MICHAEL R. e MAESBAH, DINA. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" (Poderá a Reforma do Mercado de Terras Remediar os Aspectos Excludentes do Rápido Crescimento da Agro-Exportação?) *World Development* 21 (7): 1085-1100.
- CROSS, C; MNGADI, T.; SIBANDA, S. e JAMA, V (1996). *Making a Living under Land Reform: Weighting up the chances in KwaZulu-Natal*. (Construindo a Vida Ao Abrigo Da Reforma Agrária: Medindo as chances em KwaZulu-Natal.) Capítulo Seis in Lipton, M.; Ellis, F. e Lipton, M (editores) *Land, Labour and Livelihood in Rural South Africa. Volume II: KwaZulu-Natal and Northern Province* (Terra trabalho e Meio de Vida na África do Sul Rural. Volume II: KwaZulu-Natal e Províncias do Norte). Indicator Press, University of Natal, Durban, South Africa.
- DASGUPTA, P.; RAY, D. 1986. "Inequality as a determinant of malnutrition and unemployment: Theory" (Desigualdade como determinante de desnutrição e desemprego: Teoria). *Economic Journal* 96 (1986), 1011-1034.
- DASGUPTA, P.; RAY, D. 1986. "Inequality as a determinant of malnutrition and unemployment: Policy" (Desigualdade como determinante de desnutrição e desemprego: Política). *Economic Journal* 97 (1987), 177-188.
- DE JANVRI, A. e SADOULET, E. 1989 "A study in resistance to institutional change: the lost game of Latin American land reform" (Um estudo sobre resistência à mudança institucional: o jogo perdido da reforma agrária na América Latina). *World Development*, 17: 1397-1407.
- DEININGER, KALUS e SQUIRE, LYN. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth" (Novas Formas de

Encarar Antigas Questões: Desigualdade e Crescimento)
Journal of Development Economics Vol 57/2:257-85.

DORNER, P. e THIESENHUSEN, W.C. (1990) "Selected land reforms in East and Southeast Asia: their origins and impacts" (Reformas Agrárias Seleccionadas no Leste e no Sudeste da Ásia: suas origens e impactos). *Asian Pacific Economic Literature*, 4:69-95.

ECKSTEIN, ZVI e ZILCHA, ITZHAK. 1994. "The Effects of Compulsory Schooling on Growth Income Distribution and Welfare" (Os Efeitos da Educação Compulsória sobre a Distribuição da Renda do Crescimento e sobre o Bem Estar). *Journal of Public Economics* No. 54 (July): pp 339-359.

EUROSTAT 1995, SPEL – Daten fuer die Lanwirtschaft der EU = SPEL Data for EU Agriculture = Dounees SPEL pour l'Agriculture de l'EU (Dados Spel sobre Agricultura da UE). Luxembourg: Office des Publications Officielles des Communautés Europeene.

FAFCHAMPS, MARCEL e PENDER, JOHN (1997) "Precautionary saving, credit constraints and irreversible investment: Theory and evidence from semi-arid India" (Poupança, restrições ao crédito e investimento irreversível: Teoria e evidência do semi-árido da Índia).

FAJNZILBER, P.; LEDERMAN, D. e LOAYZA, N. (1998). What causes violent crime? (O que causa os crimes violentos?) World Bank, mimeo

FAO 1994, Mercado de Tierras en Colômbia. Roma, mimeo.

GALOR, ODED e ZEIRA, JOSEPH. 1993. "Income Distribution and Macroeconomics" (Distribuição de Renda e Macroeconomia). *Review of Economic Studies*. 60: pp. 35-52. Oxford: The Review of Economic Studies Limited.

236

Government of South Africa, 1996. "Our land" (Nossa Terra). Green Paper on South African Land Policy. Head Office, Department of Land Affairs.

GUINNANE, TIMOTHY W. e MILLER, RONALD I. (1997). "The limits to land reform: The land acts in Ireland, 1870-1909" (Os limites da reforma agrária: As Leis da terra na Irlanda, 1870-1909). *Economic Development and Cultural Change*, 45/3: 591-612.

HEATH, JOHN e BISWANGER, HANS P. 1996. "Natural resource Degradation Effects of Poverty and Population Growth are largely Policy-induced" (Os efeitos da pobreza e do crescimento populacional sobre a degradação de reursos naturais é altamente induzido por políticas). *Environment*

and Development Economics. Volume 1, Parte 1, Cambridge University Press.

HOFF, KARLA e LION, ANDREW B. 1994. "Non-Leaky Buckets: Optimal Redistributive Taxation and Agency Costs". (Reservatórios que não vazam: Taxação Redistributiva Ótima e Custos Agenciais) *NBER Working Paper Series* No 4652. Cmbridge, MA. National Bureau of Economic Research.

HOROWITZ, ANDREW W. (1993). "Time paths of land reform: a theoretical model of reform dynamics" (Caminhos temporais para a reforma agrária: um modelo teórico da dinâmica da reforma). *The American Economic Review*. 83/4: 1003-1010.

JALN, JYOTSNA e RAVAILLON, MARTIN (1997) "Are the poor less well secured? Evidence on vulnerability to income risk in rural China" (Estarão os pobres pior segurados? Evidência de vulnerabilidade aos riscos relativos à renda na China rural). The World Bank.

JONAKIN, JON. (1996) "The impact of structural adjustment and poverty rights conflicts on Nicaragua agrarian reform beneficiaries" (O impacto de ajuste estrutural e conflitos sobre direitos de propriedade sobre os beneficiários da reforma agrária na Nicarágua). *World Development*. 24/7: 1179-1191.

KING, R. (1977) *Land reform: a world survey* (Reforma Agrária: um levantamento mundial). London, G. Bell and Sons.

KOO, A.Y.C. (1968). *Land reform and economic development: a case study from Taiwan* (Reforma agrária e desenvolvimento econômico: um estudo de caso de Taiwan). New York: Preager.

KUTCHER, G.P. e SCANDIZZO, P.L. (1981). *The agricultural economy of Northeast Brazil* (A economia agropecuária do nordeste do Brasil). Washington D.C. World bank.

LI, H.; SQUIRE, L.; ZOU, H.F. (1998). Explaining international and intertemporal variations in income inequality (Explicando variações internacionais e intertemporais na renda). *Economic Journal* 108: 26-43.

LIETEN, G.K. (1996). "Land Reforms at centre stage: The evidence of west Bengal" (Reforma agrária no centro das discussões: A evidência do oeste de Bengala). *Development and Change*. 27:111-130.

LIPTON, M. (1974) "Towards a theory of land reform" (Na direção de uma teoria para a reforma agrária) in Lehman, D. (editor) *Peasants, Landlords and Governments: Agrarian Reform*

- in the Third World* (Camponeses, Proprietários de Terras e Governos: Reforma Agrária no Terceiro Mundo). New York, Holmes & Meyer.
- Mison Social. 1990. Ministério de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación. *El Desarrollo Agropecuario en Colombia* (O Desenvolvimento Agropecuário na Colômbia). Tomo I, Bogotá, D.E., República de Colombia.
- MOENE, K.O. 1992. "Poverty and landownership" (Pobreza e Propriedade de Terra). *American Economic Review* 82 (1982), 52-64.
- MOOKHERJEE, DLIP. (1997). "Informational rents and property rights in land" (Arrendamentos informacionais e direitos de propriedade da terra) in Roemer, J. (editor) *Property Rights, Incentives and Welfare* (Direitos de Propriedade, Incentivos e Bem Estar). Macmillan Press, 1997.
- OTSUKA, K. (1991). "Determinants and consequences of land reform implementation in the Philipines" (Determinantes e conseqüências da reforma agrária nas Filipinas). *Journal of Development Economics*. 35: 339-55.
- REYDON, B.P. and RAMOS, P. 1996. Mercado y Politicad de Tierras. Unicamp, IE, Campinas.
- RODRIK, D. 1998. Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Coflict and Growth Colapses (Para onde foi todo o crescimento? Choques externos, conflito social e colapsos no crescimento). Harvard University, mimeo.
- ROZENZWEIG, M.L. 1978. Rural wages, labour supply and land reform: A theoretical and empirical analysis (Salários rurais, oferta de mão de obra e reforma agrária: uma análise teórica e empírica). *American Economic Review* 67, 1987, 847-861.
- SWINNEN, JOHAN F.M. 1997. Does Compensation for Disruptions Stimulate Reforms? The Case of Agrarian Reform in Central and Eastern Europe (A Compensação por danos estimula reformas? O caso da reforma agrária na Europa Central e do Leste). *European Review of Agricultural Economics*. 24(2), 1997, 24-66.
- World Bank 1996. *Review of Colombia's Agricultural and Rural Development Strategy* (Revisão sobre a Estratégia Colombiana de desenvolvimento Agropecuário e rural). Washington, DC.

Base Zero Ano 2000: mudança de paradigma na produção agroambiental nos trópicos secos

Engenheiro mecânico

José Artur Padilha

I - A Questão

1. O que é Base Zero

Preliminar, essencialmente e de forma sumária, o que é Base Zero?

Base Zero é um novo conceito econômico, operacional e produtivo para ser usado na estruturação de uma agricultura de performance ótima em caráter permanente. É o conceito inovador proposto para guiar a organização prática da parte funcionalmente primária das unidades de produção agrícola, isto é, a parte infra-estrutural e ecológica dos estabelecimentos que se queira tornar sustentáveis. Base Zero é a designação adotada para essa base primária,¹ organizada nos planos técnico e científico segundo uma configuração que a leve à obtenção de um aproveitamento ótimo das contribuições ambientais gratuitas de cada ciclo produtivo natural. É assim a parte fisicamente fundamental dos estabelecimentos agrícolas, com tais atributos de organização, que interage com o correspondente capital social² operativo pertinente para os sucessivos ciclos produtivos locais.

¹ Adotando a designação proposta pelo cientista norte-americano Howard Odum, Base Zero poderá ser algo como a parte básica do Noossistema - o sistema integrando perfeitamente o sociossistema (capital social) e o ecossistema (capital ambiental). Segundo Odum, trata-se de uma definição adotada por ilação com o significado de Noosfera.

² Capital social aglutinando os capitais físico, financeiro e humano.



2. O que Prioriza

Quais tipos de estabelecimentos rurais o conceito prioriza inicialmente?

O conceito tem por foco, inicialmente, as regiões tropicais secas (zonas semi-áridas do Nordeste, por exemplo). É especialmente aplicável para os estabelecimentos agrícolas que operem com organização em regime familiar (agricultura familiar), em situações economicamente deprimidas. É este, particularmente, o caso das unidades que compõem os assentamentos fundiários da reforma agrária nos sertões secos nordestinos. Devido à evidente universalidade conceitual de suas diretrizes gerais, o conceito Base Zero, como se verá ao longo deste ensaio, pode ser estendido para aplicação efetiva tanto nos estabelecimentos familiares como nos de outros tipos em todo o Polígono das Secas e num futuro próximo, possivelmente, em outras zonas tropicais não semi-áridas.

3. Objetivo Socioeconômico Final

Como proposição, qual o objetivo socioeconômico final visado pelo Base Zero?

Primordialmente aplicado para as zonas secas exemplificadas, o novo conceito terá por objetivo socioeconômico final viabilizar os “agronegócios regionais”, se é que ainda existam como tal na região, atualmente quase na totalidade em situação de pré-colapso econômico-produtivo. Em conexão com o mesmo objetivo, visa conquistar a compreensão social quanto ao papel econômico-produtivo do meio ambiente e seus vetores — que compõem o capital ambiental — a flora nativa, os papéis da chuva (bem além do papel de mera supridora de água), etc. Visa, portanto, demonstrar como o capital ambiental poderá ser útil ao interesse social humano, desde que em uma sintonia fina que concilie esses vetores naturais com seu outro componente interativo essencial, representado pelos investimentos e a atuação humana — o capital social. Espera-se que, em consequência, o conceito Base Zero, a médio prazo, se transforme em uma idéia guia balizadora geral da agricultura sustentável nas regiões tropicais para as quais seja aplicável, o que especula-se

venha a ocorrer, em termos práticos, no mínimo para a totalidade regional semi-árida.

4. Meios e Medidas Práticas da Proposição

A partir de quais meios e medidas práticas a proposição pretende atingir esse objetivo?

Mostrando, na prática, que o Base Zero é exequível, tem custo baixo e é facilmente compreendido pelos agricultores, pretende-se promover a conscientização dos homens e mulheres que têm posição chave na cadeia decisória de políticas públicas, para que os instrumentos do Base Zero possam ser incorporados no rol das preocupações estratégicas dos formuladores de política. Com isso, espera-se a criação de instrumentos capazes de, gradualmente, fazer cessar e reverter as investidas exploratórias e as políticas de investimento ecológica e economicamente danosas, em curso na atualidade, que causam a presente situação regional de pré-colapso econômico-produtivo. Uma vez conquistado tal convencimento, poderemos criar as condições para resolver as causas principais da pobreza rural da região, a partir da implementação de uma infra-estrutura ecológico-social fundada no novo conceito Base Zero. De outra forma, espera-se também alcançar o objetivo eliminando, por não consentimento ou não concessão de apoio público sob qualquer forma, os manejos produtivos baseados em investimentos fisicamente impertinentes, que impliquem em fenômenos deletérios como erosão dos solos, esgotamentos hídricos ambientais, perdas em biodiversidade, etc. Ou seja, condicionando a concessão pública de todo e qualquer crédito para financiamento, fomento sobre forma financeira ou materializado por outras modalidades, e até simples autorização exploratória, à existência de um prévio plano diretor Base Zero, salvo em situações de catástrofes ou de absoluta força maior acontecidas antes do encaminhamento de soluções definitivas. Em última instância, o que se propõe é a implantação de uma espécie de “vacina” prévia, obrigatória, chamada Base Zero, para guiar uma abordagem econômica e ambientalmente racional, não degradadora do capital ambiental, nos propósitos rurais produtivos na região.³

³ Introduzindo, portanto, uma mudança radical no nosso direito tradicional que, influenciado pelo Direito Romano secular, tende a estabelecer, por meio do estatuto da propriedade privada, um direito social ao detentor da propriedade de usar e abusar.

5. O Porquê da Urgência

E que razões tão fortes e urgentes podem justificar a sugestão de medidas tão radicais como as sugeridas para a região?

Como demonstram as catástrofes regionais das secas anuais e plurianuais em cada década, cada vez mais vizinhas umas das outras, é inadiável a cessação dos atuais efeitos aceleradamente e crescentemente devastadores. Referimo-nos aos efeitos do empobrecimento ambiental progressivo combinado com um renitente desperdício em investimentos sociais, os dois cometidos até mesmo com estímulo oficial, por meio de investimentos econômicos tecnicamente impertinentes quanto à ecologia. Portanto, problemas circularmente associados, causados e ocorrendo cumulativa e reciprocamente. Tais problemas, em tal causação circular, são fruto de desconhecimento ambiental, o que induz a execução de investimentos fisicamente impertinentes e, por essa última razão, terminam como provocadores dos efeitos ambientalmente deletérios. Fechando essa parábola do absurdo, são decorrentes e ao mesmo tempo ocasionadores dos manejos operacionais produtivos tecnicamente devastadores. O prejuízo com os investimentos socioeconômicos ecologicamente impertinentes, cometidos com base nas poupanças públicas sob formas de programas diretos, concessão de incentivos fiscais e linhas de crédito subsidiado para financiamentos precisa cessar imediatamente. Isto porque seu desperdício é quase completo e muito vultoso. Mina definitivamente todas as energias sociais e institucionais disponíveis para um verdadeiro e efetivo encaminhamento da solução produtiva do Nordeste semi-árido. Provam a afirmação as muitas décadas de esforço quase inútil e, ao longo delas, os fabulosos recursos (bilhões monetários) equivalentes a muitas dezenas de bilhões de dólares americanos, quase totalmente desperdiçados, enquanto o problema, ao invés de ser resolvido, ano a ano se agrava.

6. Credenciamento da Proposição

O que inicialmente credencia a proposição Base Zero a se constituir numa “vacina” obrigatória?

O fato objetivo de que o conceito operacional ecológico-social Base Zero, sem aparentemente qualquer contestação possível, concilia racionalmente, com as ações sociais, a interação lógica das manifestações gratuitas da natureza (percebidas pelas demonstrações das leis da física, da química e da biologia). Isto como vem demonstrando de modo

evidente o experimento em escala operacional-produtiva real Projeto Base Zero Fazenda Caroá – Afogados da Ingazeira – PE, sua prática concreta mais completa e mais antiga. No experimento, por conta de uma perfeita captura das contribuições gratuitas da natureza, o conceito demonstra como se viabilizam economicamente as unidades de produção rural da região, hoje quase totalmente falidas. Todas essas unidades apresentam-se hoje falidas exatamente por não estarem organizadas de modo a haver tal conciliação racional. A “vacina” Base Zero materializa concretamente essas conciliações racionais básicas meio ambiente (capital ambiental) $\times$ ação humana (capital social). Concilia-os para as manifestações naturais insolação, ventos, chuvas, energia gravitacional, trabalhos biológicos da flora, da micro e meso fauna, etc., combinadas com o labor humano e animal, comuns a toda e qualquer unidade de produção, e indispensáveis a suas respectivas viabilidades econômicas.

II - A Explicação

7. Exemplo Esclarecedor

Sabendo-se que os exemplos são sempre muito esclarecedores, há algum bem concreto sobre como se dão os ganhos econômico-ambientais proporcionados para a agricultura, pelo conceito Base Zero?

Tal exemplo por confronto comparativo e semelhança operacional produtiva, facilita o entendimento da questão?

Sim, há um exemplo notável: os ganhos econômico-ambientais baseados em energias renováveis gratuitas, proporcionados pelas grandes hidrelétricas. As grandes hidrelétricas, como sistemas sociais econômico-produtivos, nada mais são que complexos infra-estruturais lógicos de engenharia com uma fortíssima interface ambiental-produtiva. Como investimentos socioeconômicos, são complexos construtivos de obras civis abrigando múltiplos, potentes e sofisticados ingredientes eletromecânicos e sistemas sociais operadores inteligentes. Funcionam, em síntese, como engenhos *transformadores* de energia ambiental gratuita não mercadológica em energia elétrica

mercadológica.⁴ São complexos construtivos organizados tecnicamente para obterem ganhos econômicos com as entradas ambientais gratuitas, por meio de aproveitamentos otimizados,⁵ segundo os respectivos ciclos hidrológicos anuais ou plurianuais permanentes. No caso, são as entradas das águas escoadas em consequência das chuvas, precipitadas na bacia hidrográfica correspondente, em cada ciclo natural considerado. Em mais detalhes, as hidrelétricas são sistemas de aproveitamento das energias gravitacionais de águas represadas em reservatórios elevados, a ser posteriormente convertidas em ganhos socioeconômicos como energia elétrica. Os aproveitamentos otimizados mencionados são baseados em reservatórios de acumulação das águas das chuvas, intencionalmente dispostos em situação geograficamente elevada em relação ao nível topográfico dos pontos de escoamento ou ponto do turbinamento hidrelétrico. Como interrelacionamento econômico sociedade – meio ambiente, as usinas hidrelétricas de grande porte são operações aparecendo diretamente como investimentos econômico-financeiros. Não obstante, na essência os valores convencionais *monetários* são usados apenas como facilitadores nas transações entre formas de energia. São transações realizadas pela sociedade para a obtenção dos referidos ganhos energéticos ambientais gratuitos. Nos sistemas hidrelétricos, a lógica socioeconomicamente produtiva concreta tem como interface ecológica e beneficia-se do Sol que evapora as

águas dos oceanos (principalmente) e produz ventos que impulsionam as nuvens de vapor d'água de volta aos continentes. De modo semelhante e correlacionado com a insolação, a lógica socioeconomicamente produtiva das hidrelétricas beneficia-se das trocas térmicas do Planeta Terra com o Universo (concretamente, o processo dessas trocas térmicas materializam o maior de todos os engenhos termodinâmicos da economia humana e economia geral da vida no planeta). São essas trocas que causam as inversões de temperatura que fazem chover e em consequência, em função da gravidade, fazem as águas precipitadas escoarem gratuitamente até os reservatórios d'água das hidrelétricas. O último fato, o da permissão do escoamento, ocorre devido aos declives relativos da topografia dos continentes da bacia hidrográfica, sempre mais alta se comparada à cota altimétrica dos reservatórios hidrelétricos elevados (novamente como ganho a gravidade e sua energia). É assim e por isso, simplificada, que a socioeconomia implementa e explora os complexos hidrelétricos, com as conhecidas e enormes vantagens produtivas e, assim, econômicas.⁶ Portanto, como visto, num primeiro momento a sociedade beneficia-se das suas disponibilidades de contribuições ambientais gratuitas para, na sequência do processo, obter a energia hidrelétrica socioeconomicamente útil e mercadologicamente transacionável, por meio de transformações das energias ambientais disponíveis.

⁴ Há uma perigosa ilusão social de que, por meio do saber humano e outros capitais sociais, a socioeconomia produz energia primária. Não corresponde à realidade tal crença. O que a sociedade humana desenvolve com boa competência é a transformação de energias primárias, desde que elas existam (qualquer ilusão será perigosa na medida que falsas expectativas de disponibilidades energéticas resultarão em frustrações; e tudo, o indispensável socioeconomicamente, para existir disponível, da água limpa aos alimentos, depende de uma alimentação energética).

⁵ Os sistemas hidrelétricos para resultarem com performances ambiental-produtivas otimizadas, são projetados tecnicamente a partir de uma avaliação de engenharia extremamente criteriosa do meio ambiente concernente. Para implementá-los, verifica-se previamente, com o maior rigor, as estatísticas dimensionais e os índices técnicos fundamentais como os índices e as leis fenomenológicas de precipitação das chuvas, evaporação, escoamentos superficiais, infiltrações, mercado da energia elétrica, etc. Esses dados possibilitam uma definição precisa dos volumes dos reservatórios acumuladores de água elevada, das vazões hídricas regularizadas, etc. Na sequência dos correspondentes processos que elaboram o projeto. Tais vazões por sua vez são as definidoras, na sequência dos correspondentes processos que fazem o projeto, das características eletro-mecânicas dos equipamentos geradores da hidreletricidade.

⁶ Nem todas as hidrelétricas têm um bom balanço energético e assim econômico. Billings, em São Paulo, e Xingó, em Sergipe, são exemplos de usinas economicamente vantajosas. Não é o caso de Balbina, na Amazônia.

⁷ Propositadamente estamos evitando falar em “investimentos e resgates financeiros”. Isto porque as moedas nada mais são que meras convenções sociais usadas nas transações dos bens. Bens cujo valor real e verdadeiro é expresso pelas energias demandadas para formá-los ou pelos seus conteúdos energéticos expressos. Com as variações atuais dos câmbios monetários internacionais, menor importância ainda têm as moedas como referências lógicas essenciais, na valoração dos bens e assim nas avaliações efetivamente econômicas dos processos transacionais energéticos.

⁸ O entendimento de energias sob a forma de bens “físicos” não propriamente energéticos, exige a introdução do conceito largamente utilizado pelo dr. Howard Odum, de energia corporificada. Algo como o total de energia demandada para produzir o bem em questão de modo termodinamicamente eficiente. Ainda que de modo apenas estimado, “bens” como horas de atuação de pessoas preparadas, bens industrializados, ou obras de engenharia, podem ser valorizados energeticamente como patrimônios energéticos corporificados com um quantum referencial comparativo.

8. Essência Econômica Concreta

Na essência econômica concreta, como as coisas se passam?

Na essência econômica objetiva desse processo energético, o sistema social obtém tais resultados hidrelétrico-mercadológicos investindo suas outras energias potenciais disponíveis no interior da socioeconomia (energias obviamente a serem resgatadas como pagamento energético, pela futura energia hidrelétrica a ser obtida, funcionando as moedas como meras convenções nas trocas de energia).⁷ A socioeconomia implementa as usinas hidrelétricas, investindo principalmente nas energias armazenadas ou acumuladas nas suas reservas, sob as formas de capital social e capital físico.⁸ Exemplos desses últimos tipos de energias utilizadas na implementação de hidrelétricas, são aquelas energias disponíveis sob formas de: capital social humano, expressas como por exemplo pelo saber de engenharia e pela prestação de serviços de construção montagem e operação; sob formas de capital social industrial, expresso como cimento, aço, equipamentos e componentes eletromecânicos; ou sob formas de capital físico,⁹ como energias expressas sob a forma dos combustíveis hidrocarbonetos, minérios, etc. Do modo visto, a sociedade implementa as hidrelétricas combinando suas disponibilidades de capital social com suas disponibilidades de capital ambiental. Uma vez implantadas as hidrelétricas, essas produzem os kwh que alimentam os motores de todos os usos sociais, os sistemas de iluminação e os aparelhos eletrônicos. Movem assim, direta ou indiretamente, máquinas industriais, meios de transporte e equipamentos domésticos. Impulsionam os sistemas socioprodutivos e desse modo a socioeconomia. Neste ponto, fazemos uma afirmação aparentemente ousada, quiçá desconcertante: os sistemas Base Zero operam na agricultura de modo

absolutamente semelhante às lógicas dos aproveitamentos dos sistemas hidrelétricos, mas com muito mais vantagens técnicas e econômicas.¹⁰ Ou seja, tecnicamente, a socioeconomia pode retirar mais e melhores proveitos socioeconômicos produtivos¹¹ com investimentos na agricultura (investimentos mais rentáveis), sob a égide dos sistemas Base Zero geridos por meio de sistemas sociais operadores inteligentes, do que normalmente retira com os investimentos nos aproveitamentos hidrelétricos.

9. Esclarecimentos Complementares

Mesmo sem detalhar, é possível esclarecer um pouco mais essa questão?

Em detalhes mais complexos, que não serão explicados agora, demonstra-se que os sistemas Base Zero, em virtude de funcionarem capturando as demais entradas ambientais gratuitas acima analisadas, e principalmente em virtude delas serem *aproveitadas como um conjunto sinérgico*, têm ganhos ou performances, como sistemas energéticos, muito superiores aos de quaisquer hidrelétricas. Isto porque os ganhos ambientais gratuitos Base Zero, não se resumem, como no caso das hidrelétricas, ao aproveitamento energético das águas com posições elevadas, armazenadas nos reservatórios correspondentes. Nos sistemas Base Zero, praticamente todas as manifestações de energias ambientais gratuitas que entram como energias potenciais, nos processos do sistema em cada ciclo produtivo natural de um ou vários anos, são de algum modo aproveitadas socioeconomicamente.¹² E isto, ocorrendo permanentemente, segundo performances termodinâmicas ótimas, em função das lógicas técnicas da engenharia sistêmica Base Zero. Também e *principalmente* em função da forma como a natureza opera: *exponencializando* a integração

⁷ É difícil distinguir conceitualmente os capitais físicos dos capitais ambientais. Os prazos da renovabilidade de cada recurso em questão talvez ajudem a fazer a distinção. Por exemplo: há uma fantástica diferença na duração dos ciclos de renovação das águas quando comparada com a duração dos ciclos de renovação dos hidrocarbonetos (combustíveis fósseis).

¹⁰ “Todas as grandes verdades começam como blasfêmias” — Bernard Shaw. O sentido usado para o “mais... econômicas” não deve, em nenhuma hipótese, ser confundido com o sentido monetário-mercadológico. Isto porque historicamente, como ainda agora, esse último tem estado sujeito às mais aberrantes e anti-sociais distorções. O sentido do econômico usado é relativo à economia produtiva, como por exemplo, a de viajar mais quilômetros com um litro de combustível porque o motor do veículo foi mais bem regulado.

¹¹ Reforçando a nota anterior, não confundir resultados produtivos com resultados financeiros, devido às manipulações a que esses últimos estão sujeitos.

¹² Muitas dessas outras entradas gratuitas são de muito melhor qualidade como valor físico essencial e são entradas ambientais energéticas em muito maiores quantidades que as que podem ser capturadas pelos mais perfeitos aproveitamentos hidrelétricos.

Tudo isto sem se considerar, além do mais, que efetivamente os investimentos sócio-econômicos no caso da implementação dos aproveitamentos ambientais tipo Base Zero são proporcionalmente muito menores do que aqueles investimentos demandados pelos aproveitamentos hidrelétricos.

Howard Odum demonstra, por exemplo, que uma caloria sob a expressão de fóton solar é energeticamente muito mais valiosa que uma caloria sob a forma de água elevada transformada por hidrelétricas. Além do mais, os mecanismos biológicos transformadores dos fótons em carboidratos por meio da fotossíntese são muito mais eficientes. Têm performances termodinâmicas muitíssimo melhores, por exemplo, do que os melhores coletores fotovoltaicos até agora construídos pelo saber humano.

dos múltiplos fatores físicos, químicos e biológicos em jogo, quando estão reunidos operacionalmente de forma plenamente integrada, e não realizando produções em situações como numa abordagem não plenamente integrada, e desse último modo, quem sabe, segundo uma mera adição aritmética desses fatores ambientais envolvidos, muito aquém do possível.

10. Ganhos das Transformações Energéticas Ambientais e Significação

Quais são, então, esses ganhos obtidos de transformações energéticas ambientais? Eles são realmente significativos?

Vejamos a seguir, não exaustivamente, apenas alguns poucos exemplos mais notáveis de tais ganhos ou aproveitamentos mais ou menos em cascata:

- ▶ é aproveitada a energia mecânica das gotas d'água de chuva precipitando-se de nuvens que podem estar a 900 metros de altura.¹³ Tais gotas, ao agredir o solo erodindo-o, realizam um trabalho que de um modo intencionalmente induzido pode resultar benéfico para ser aproveitado como economicamente útil;
- ▶ faz parte dos ganhos econômicos igualmente induzidos o aproveitamento do trabalho *gratuito* de transporte de múltiplos e diversificados materiais ambientais (a maior parte disponibilizados pelo trabalho ambiental anterior), realizado pelas águas da chuva deslocando-se sobre ou através do solo e subsolo;
- ▶ igualmente, de modo induzido pelos dois primeiros aproveitamentos para níveis de rendimentos econômicos tecnicamente ótimos, são aproveitados como entradas, proporcionadoras da produção de fitomassas socioeconômicas úteis e valiosas, a luz (fótons) e o calor solar, junto com outros fatores químico-ambientais consorciados, e também gratuitos, como, por exemplo, as chuvas;

▶ são aproveitadas essas biomassas diversificadas, já exponencializadas produtivamente pelos três efeitos acima analisados, para alimentar a jusante dos correspondentes processos, os diversos sistemas biológicos. Os sistemas biológicos, por uma vez, produzem trabalhos gratuitos novamente indutores tecnicamente para performances ótimas das produções econômicas mercadológicas. Os trabalhos indutores da fauna (trabalhos da grande, média e microfaunas, incluindo-se aí os animais domesticados) exponencializam, pela sinergia na qual ocorrem, os efeitos decorrentes sob expressões mercadológicas como pecuária, apicultura, etc.

11. Resumo Conceitual

É possível resumir numa única expressão conceitual tais ganhos privilegiados do sistema Base Zero aplicado à agricultura?

Sim, é possível resumir numa única expressão. Em resumo, mesmo nos sistemas hidrelétricos operando com performances de aproveitamento técnico-científico (termodinâmico) ótimos, capta-se e conserva-se a água para com ela produzir Kwh conforme o conveniente socioeconomicamente, segundo uma performance termodinâmica de aproveitamentos ambientais de ordem de grandeza (x/m^2). Nos sistemas Base Zero capta-se e conserva-se água para com ela produzir biomassa (fitomassas, zoomassas, etc), conforme o conveniente socioeconomicamente, segundo uma outra performance termodinâmica também ótima de aproveitamentos ambientais de ordem de grandeza (y/m^2). O importante a destacar no caso é que a performance ótima de aproveitamento (y/m^2) do sistema Base Zero, é muitas vezes maior que a performance de aproveitamento (x/m^2) de qualquer sistema hidrelétrico operando com performances de aproveitamento técnico-científico (termodinâmico) ótimo, sempre que referido ao mesmo espaço territorial ambiental.¹⁴

¹³ Evidentemente, devendo-se considerar que a altura efetiva de queda é bem menor que 900m, uma vez descontando-se o refreamento da velocidade de queda das gotas d'água, provocado pela resistência do ar. Não obstante, para uma comparação da ordem de grandeza dos ganhos envolvidos, é bom saber que as mais vantajosas hidrelétricas dispõem de uma altura de queda de, em média, cerca de 100m.

¹⁴ Howard Odum, e sua equipe de colaboradores no Centro de Engenharia Ambiental, em Gainesville, na Flórida, há muitos anos pesquisa os valores quantitativos correlacionais em unidades energéticas coerentes, de x e y .

12. Necessidade de Investimentos

Tais ganhos produtivos além de muito significativos economicamente, caem do céu, dispensando investimentos para que existam?

Não, socioeconomicamente nada cai do céu. Tudo resulta de investimentos quando os tecidos sociais mandatários permitem. Evidentemente, os aproveitamentos ambientais nessa performance y/m^2 ótima não serão obtidos como uma mera dádiva divina, graciosamente despencada dos céus. Muito ao contrário, para usufruí-los há que se investir pouco em moedas, mas muito em competência e humanidade:

- na sistematização dos conhecimentos, especialmente de engenharia,¹⁵ sobre os ambientes naturais correspondentes dos sistemas Base Zero que se tenha como meta organizar e implementar. Conhecimento sistematizado, tal qual se faz indispensável na implementação das hidrelétricas;
- em recursos energéticos diversos, disponíveis potencialmente na socioeconomia e expressos tais como no caso dos investimentos hidrelétricos, sob as formas de capital social e capital físico. São investimentos semelhantes em alguns aspectos aos capitais demandados pelas hidrelétricas, mas de muito menor monta sob forma social industrial e muito maior monta sob forma social humana.

13. O Porquê da Defesa Veemente

Essa defesa tão veemente do conceito Base Zero, diante do fato de que a tese tem tardado a se impor, não esconde nenhum sofisma?

Embora até possa parecer, não há sofismas. O que uma análise profunda da questão revela são tendências um tanto embaraçosas, no campo humanitário, das posturas do grande sistema econômico. O grande sistema não se interessa por regiões cuja condição de natureza seja ou *tenha se tornado* pouco generosa nas quantidades em contribuições ambientais gratuitas ofertadas. Também não se interessa por negócios que não possam ser concentrados

para ser controlados. O sistema Base Zero efetivamente tem y/m^2 muitas vezes maior que x/m^2 . O que não pode é fazer com que uma região que só tem 500mm de precipitações médias anuais e ainda por cima extremamente aleatórios, como, por exemplo, o semi-árido do Nordeste, tenha algo como 2500mm de precipitações bem regulares, como as bacias hidrelétricas. Também não pode fazer com que os “negócios” agrícolas semi-áridos, só possíveis operacionalmente com o toque humano sejam o que não são. Deixem de apenas permitir concentrações nos limites do consentido, e de ter a natural dispersão operacional no espaço, da agricultura familiar (dispersão geográfica das unidades produtivas, umas em relação às outras), possam ser concentrados e controlados economicamente como as hidrelétricas,¹⁶ quer sejam públicas ou privadas.

14. Explicação Antecipada e Síntese dos Ganhos

É possível, sem detalhar, dar uma explicação antecipada e realmente sintética sobre os ganhos econômicos concretos dos sistemas Base Zero - SBZ e a correspondente operação básica nas regiões tropicais, especialmente as semi-áridas?

Não é fácil, mas é possível tentar. Os SBZ operam visando a produção de biomassas consuntivo-mercado-lógicas (madeiras, fibras, cereais, legumes, frutas, flores, mel, carnes, produtos lácteos, ovos, etc.), otimizando, pela implementação da Base Zero, os aproveitamentos de todas as energias ambientais ciclicamente gratuitas em nível de MBHs (aproveitamento sinérgico dos fenômenos e efeitos naturais correlatos e decorrentes de chuvas, insolações, ventos, flora e fauna nativas, etc. — os dois últimos sob formas de grande, meso e micro). Como se verá na frente com mais detalhes, os SBZ são organizados com base em MBHs convencionados para tamanhos médios produtivo-gerenciais de 2.000ha. A organização dos aproveitamentos BZ em cada microbacia convencionada, também como se verá em detalhes mais na frente, é, principalmente, baseado num sistema de “n” micro e mesobarramentos sucessivos e encadeados implantados nos cursos d’água da MBH em questão. Os “n” micro e mesobarramentos, forçando o correspondente escoamento que passa sobre suas cristas a ocorrer segundo um trajeto virtualmente horizontal, otimizam todos os aproveitamentos, por funcionarem:

¹⁵ O sentido de engenharia é genérico. Deve ser entendido por tal todo o saber fazer concreto, envolvido.

¹⁶ A questão pode também ser posta como a necessidade de diferenciar os rendimentos x ou y sob condições de 500mm muito aleatórios ou 2.500mm bem regulares. Ou, noutra forma de esclarecer: comparar mesmas precipitações de 500 a 2500mm ora para hidrelétricas ora para o sistema Base Zero.

► evitando que as águas cíclicas das chuvas, e tudo que elas carregam por conta dos fenômenos naturais cíclicos, rapidamente retornem ao oceano, de forma super acelerada, pela via do escoamento superficial e fluvial nos cursos d'água já naturalmente drenantes e no presente maximamente facilitadores de tal fenômeno pelo super alargamento artificial da calha por efeito da grave erosão hoje em curso;

► facultando, pelo não escoamento super acelerado, mas ao contrário, a ocorrência de um fluxo super-retardado, ocorra um tempo máximo de residência das águas da chuva nas partes mais baixas do meio ambiente local, permitindo a máxima assimilação dessas águas pelos terrenos locais;

► ampliando ao máximo, pelo máximo tempo de residência das águas, a sinergia com todos os demais elementos naturais produtivamente interativos na formação de todas as biomassas, incluídas as biomassas mercadologicamente valiosas.

15. Chancela Científica e Acadêmica

Quem e o que chancela, científica e academicamente, a exigência de “vacina” obrigatória do aproveitamento ambiental ótimo, como a sugerida?

Howard Odum, que há muitas décadas tem se dedicado a pesquisas sobre essas questões, entre outros lugares, num centro de pesquisas de engenharia ambiental da *Universidade da Flórida, em Gainesville*. Uma medida da total impossibilidade de êxito produtivo como sustentabilidade das unidades rurais sem essa conciliação pertinente — meio ambiente x ação social — é dada pelo referido cientista. Odum calcula que em tal interatividade (num dado contexto diferente do semi-árido mas que não invalida a generalidade do raciocínio e da lógica, em face das grandezas em jogo), há uma proporção racional, em vista da viabilidade socioeconômica, de apenas 141 unidades de energias, sob formas de gestão e serviços agrícolas, para um milhão e meio de unidades ingressas a partir do meio ambiente, como suas manifestações energético-produtivas

(as duas taxas em Kcal por cada metro quadrado da unidade de produção). Um aprofundamento analítico da relação 141/1.500.000, usando as sugestões de raciocínio do dr. Odum, revela que na interação energético-processual o fluxo 141 é sinal e o fluxo 1.500.000 é potência. Algo como numa transmissão radiofônica: a voz do locutor sendo o fluxo de sinal e a amplificação proporcionada pelo aparelho eletrônico amplificador interagindo como fluxo de potência. É óbvio que, havendo nas interações do caso agricultura uma proporção tão elevada da energia ambiental (na relação posta a participação ambiental é de 99,99%), não ter a ação da natureza a favor da equação econômica das unidades de produção, e até ao contrário tê-la jogando contra seus interesses, como atualmente ocorre na quase totalidade dos casos produtivos sociais na região, é, de saída, condenar o propósito produtivo intentado à sua completa e total inviabilidade.

16. Necessidade Particular do Conceito no Semi-Árido

Que necessidade, em particular, justifica o surgimento do Base Zero no Nordeste seco?

É que, acentuado pela própria história do seu povoamento e exploração (muito antigos e quicá mais desastrosos¹⁷ que os de outras regiões), o semi-árido do Nordeste brasileiro teve fortemente dilapidada parte substantiva do seu capital ecológico. Trata-se do capital ecológico sob as formas da hidrogeologia (especialmente a de águas subterrâneas de baixa profundidade acumuladas nos interstícios geológicos dos aluviões), dos solos, da flora, da fauna (macro, meso e micro), etc., capitalizados num conjunto integrado e organizado pelo sistema da natureza durante, seguramente, muitos milhares de anos. O que a natureza levou tanto tempo para construir foi assim dilapidado em apenas algumas centenas de anos (e isto quando não se dispunha de energia fóssil). Com o advento da energia proveniente do carvão mineral, do petróleo, do gás natural e de formas decorrentes desses combustíveis, esta velocidade de esgotamento do meio ambiente sofreu significativo aumento, super acelerando-se a degradação.¹⁸

¹⁷ Ver em “Os Sertões”, Euclides da Cunha, a parte “Como se faz um deserto”.

¹⁸ A aceleração da devastação das biomassas, pós advento do largo uso dos combustíveis fósseis, materializa um paradoxo decorrente da postura social ainda mais abrangentemente alienada e absurda nas últimas décadas. Postura incapaz de discernir o papel econômico e os limites de disponibilidades do capital em recursos naturais — ou capital do meio ambiente. No breve período pós Segunda Guerra Mundial, com o advento do largo uso dos combustíveis fósseis, houve, e continua havendo, uma devastação acelerada das matrizes altamente especializadas na obtenção de biomassas. Um prejuízo incomensurável, considerando-se que essas matrizes são preciosas jóias da biologia. Jóias preciosas porque penosamente adaptadas e selecionadas pelo ecossistema local, pressionado que foi por condições muito

Do modo visto, e como uma situação do presente, já que o semi-árido sofreu uma abordagem econômica absolutamente imprópria quanto à sua ecologia — usufruiu-se e dilapidou-se sôfrega e desastrosamente capital ambiental como se estivesse racionalmente usufruindo renda — há que se reverter o quanto antes os atuais e danosos modos de usufruto. Isto de forma a aproveitar de maneira absolutamente otimizada a farta energia que vem do Sol, não obstante passível de ser fixada economicamente, pela ecologia típica do local, apenas durante os breves períodos anuais nos quais se viabiliza a efêmera produção de fotossínteses, pela transitória disponibilidade de água.

17. Notabilidade do Conceito no Semi-Árido

E o que já notabiliza o conceito Base Zero para a região semi-árida, credenciando-o como vacina?

É que, exaustivamente testado para condições semi-áridas climaticamente muito limitantes e ambientalmente vulnerabilizadas muito gravemente, vem se mostrando capaz de resolver problemas cruciais, definitivamente, em tempos proporcionalmente curtos e a custos baixíssimos comparativamente a outras alternativas. São problemas como a recuperação do solo, o abastecimento d'água em regime de continuidade, uma plena integração econômica da flora e fauna nativas, etc. (em suma, em prazos ecologicamente curtos e a partir de investimentos efetivamente apropriados física e sociologicamente, reverte-se a desertificação e inicia-se já com a própria reconstrução ambiental, antecedendo uma posterior fase produtiva, uma geração de renda econômica para a sociedade. Tudo isto em áreas anteriormente inutilizadas para a civilização e subtraídas do meio ambiente biologicamente produtivo). A lógica Base Zero origina gradualmente uma nova economia sustentável, progressivamente otimizada, que mesmo produtivamente variável ao longo dos anos, segundo as pulsações climáticas naturais inevitáveis da região, revela-se satisfatória mesmo nos anos muito secos como foi o biênio 1997 e 1998. Nesse sentido há uma ótima

comparação do “socorro ambiental” Base Zero para os ecossistemas das MBHS, com a rehidratação infantil baseada no soro caseiro ministrado emergencialmente a crianças em estado crítico. Os barramentos sucessivos encadeados que o prosseguimento do texto expressará como a intervenção chave, são elementos físicos que na prática concreta ocasionarão a rehidratação dos ecossistemas das MBHS, em estado crítico.

18. Bases da Convicção

De onde, ou do que, brota essa convicção tão forte quanto à valia dos novos paradigmas, implícitos no conceito Base Zero?

Brota da reversão da história do caso concreto Base Zero Fazenda Caroá nos últimos dez anos. História concreta que associada aos 20 anos anteriores, praticamente, implode todos os álibis que atualmente tentam explicar os porquês da não sustentabilidade dos “modelos produtivos” tradicionais. Implodem todos os argumentos tradicionais nos campos fundiários, creditício, tecnológico, gerencial etc.¹⁹ Isto porque demonstra que todas as unidades produtivas em questão são insustentáveis, não apenas pelas razões correntes e tradicionalmente enumeradas, mas também e talvez principalmente porque são reprodutoras daquilo que, no presente, tende a se designar de velho paradigma produtivo extrativista-degradador e porque assim operam sem a mínima noção de finitude e continuidade física (talvez faça mais sentido considerar a situação operacional produtiva tradicional em curso sem paradigma nenhum. Portanto, melhor considerá-la dessa forma, que amparada num velho paradigma que talvez nunca tenha de fato existido. “Definições” “paradigmáticas” como taxas de 20% ou qualquer % de reserva legal ou manutenção indiscriminada em qualquer ecossistema de vegetação ciliar nos cursos d'água, seriam risíveis não tivessem vitimado milhões de pessoas com tais conceitos sem qualquer base lógica verdadeira).

Os 20 anos de 1969 a 1989 de absoluta inviabilidade econômico-produtiva da fazenda Caroá operando sob o regime do velho paradigma implodem completamente todos esses álibis.

adversas como a aleatoriedade do clima, ao longo dos muitos milhares de anos referidos. Ao contrário da devastação, com o advento do uso dos hidrocarbonetos, deveria ocorrer um alívio na extração das biomassas nativas. Como seria natural, função de uma adequada postura social, haveria em muitos dos múltiplos usos das biomassas nativas um alívio por possibilitar uma substituição dessas biomassas nativas pela disponibilidade dos hidrocarbonetos.

¹⁹ Implode a noção de serem apenas eles os fatores indispensáveis, sem naturalmente se tentar com a implosão, ingenuamente minimizar a importância do equacionamento dos fatores fundiário, creditício, tecnológico, gerencial etc, todos absolutamente indispensáveis à solução inerente à questão.

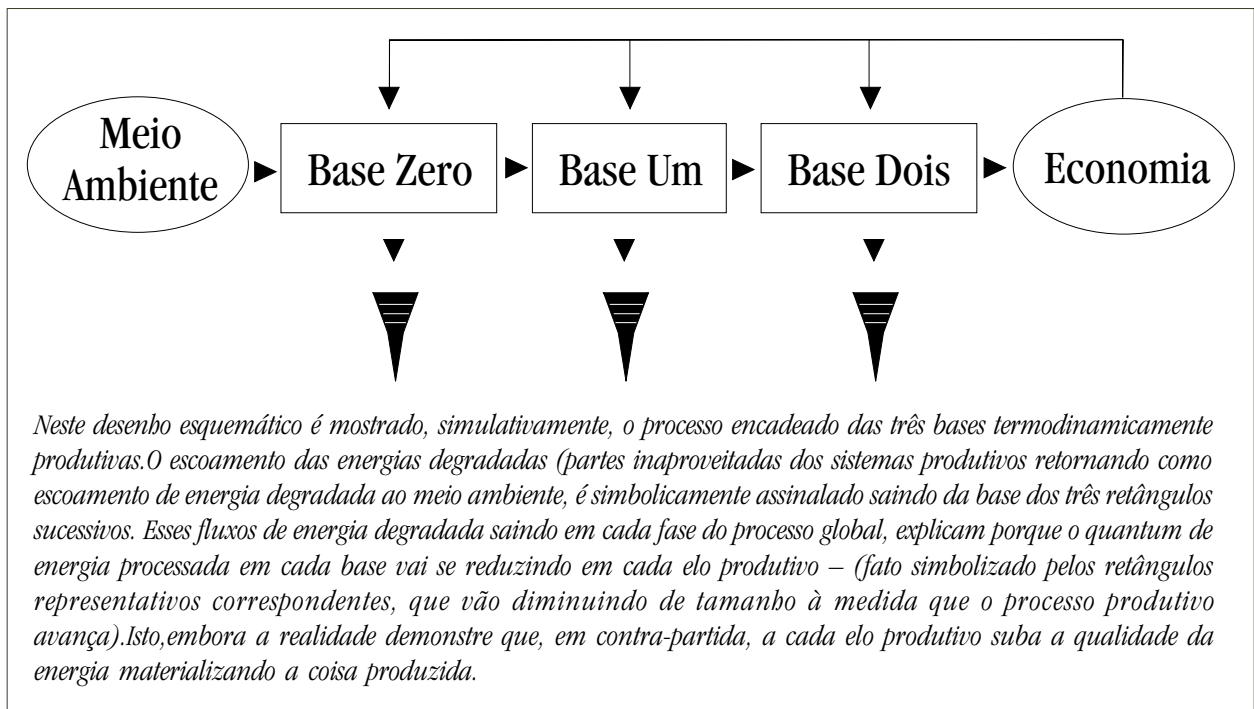
Implodem porque durante os 20 anos a unidade produtiva tentou se afirmar sem jamais nenhum sucesso em tal período acontecido, mesmo atuando mediante favorabilíssimas condições de disponibilidades perfeitamente suficientes em terra, recursos financeiros, “tecnologia clássica”, liderança gestora e tudo o mais que se possa imaginar como fatores demandados para permitir um sucesso operacional produtivo “inquestionável” da unidade fazenda Caroá.

Já o reverso do desempenho recente nos resultados (nos últimos 10 anos, especialmente nos últimos 5) de tal unidade produtiva operando nas mesmas condições de disponibilidades processuais anteriores (ou quem sabe até em condições menos favoráveis), mas sob um novo, ou talvez primeiro paradigma efetivo para o caso, o paradigma Base Zero, demonstra outro resultado. O advento aproximadamente a partir de 1989, do exercício desse novo paradigma demonstra inquestionavelmente a viabilidade e a sustentabilidade da unidade produtiva sob a nova condição paradigmática. Constitui tal fato uma total visibilidade e desse modo faculta uma base para uma convicção perfeitamente fundamentada.

19. O Porquê do Nome

Por que a designação Base Zero para o conceito?

Porque a produção rural agrícola é um processo produtivo com nítidas e perfeitamente delimitáveis bases operacionais sequencialmente encadeadas nos aspectos físico-termodinâmicos. Cada base ou fase de realização produtiva suporta e alimenta operacionalmente com a energia concentrada no seu ciclo²⁰ aquela base ou fase que a sucede. Verifica-se que uma base (e fase) infra-estrutural ambiental, uma Base Zero, é que suporta tudo. No presente é culturalmente uma base pouco referida e pouco considerada pela atualidade técnico-acadêmica marcadamente reducionista nas suas abordagens. A Base Zero, embora sem expressão mercadológica corrente, operacionalmente alimenta a base produtiva vegetal base um, que suporta e alimenta a base produtiva agro-industrial ou pecuária base dois e que assim opera inversamente por transformação da base um. É, portanto, a Base Zero a sustentação econômica fundamental. Ela é a base que, na origem de tudo, torna possível a produção em geral. Observar no esquema a seguir o encadeamento descrito (para mais detalhes, ver a respeito “*Ambiente, Energia y Sociedad*” – Howard Odum, Editorial Blume – Barcelona, Espanha).



²⁰ Termodinamicamente, cada base ou fase convencionada para este ensaio constitui um ciclo energético completo e perfeitamente definido. Assim, as três bases ou fases se integram formando os ciclos encadeados tipo ciclos de Mayer, sem considerar aproveitamentos secundários tipo ciclos de Rankine (ver “Mecânica, calor e acústica” - Sears).

20. Por que Base Zero Inicialmente Apenas nos Trópicos Secos

Por que destacar que o Base Zero tem aplicação imperiosa, inicialmente, Apenas nas regiões tropicais secas?

Porque apenas para as regiões tropicais secas o sistema está, hoje, suficientemente testado e aprovado para aplicação imediata. Isto embora o conceito Base Zero deva ser considerado tecnicamente universal, portanto aplicável a qualquer região geográfica onde haja água e unidades de produção rural que operem com organização em base familiar ou que espacialmente sejam organizáveis segundo microbacias como as que se convencionará na frente.

21. Razões do Marco 2000

E por que a referência ao ano 2000?

Porque o modelo terá estimadamente o ano 2000 como seu marco representativo de um estágio de maturidade da aplicação piloto, então plena e perfeitamente satisfatório. Isto se não faltar meios materiais, daqui até lá, para que o experimento se complete na sua inteireza econômico-produtiva.

22. Autoria, Momento e Local do Surgimento

Quem é o autor, onde e quando teve origem o conceito Base Zero?

A iniciativa pioneira do Base Zero vem sendo desenvolvida conceitual e concretamente pelo autor deste texto, engenheiro mecânico, pernambucano, José Artur Padilha, 56. O desenvolvimento se dá a partir da fazenda Caroá (com aproximadamente 650 ha, dos quais 450 ha numa mesma microbacia hidrográfica, a microbacia Carapuças, em Afogados da Ingazeira, zona semi-árida do Estado de Pernambuco). O desenvolvimento está em curso desde 1969. Portanto esse conceito, referido ao corrente ano de 1999, se desenvolve há 30 anos, com ênfase para as evoluções registradas nos últimos 10 anos, a saber:

1989 - advento de meso e microbarramentos em formato de arcos romanos deitados. Barramentos, como se verá, constituindo componentes essenciais e indispensáveis do conceito Base Zero, e que são, pelo baixo custo de construção, o elemento-chave viabilizador econômico do próprio conceito;

1993 - construção desses meso e microbarramentos usando-se exclusivamente pedras secas inteligentemente dispostas (sem utilização de argamassas aglomerantes), formando o corpo das obras, e dispensando-se a escavação para fundações estruturais;

1996 - dinamização da disponibilidade de água para abastecimento obtida a partir da implementação de barramentos encadeados em série. Dinamização obtida com a implementação de singelos sistemas gravitacionais de captação, redes de condução, armazenamento intermediário e distribuição da água. Recurso operacional produzindo uma conseqüente revolução nos manejos da alimentação dos animais, que constituem uma das bases econômico-produtivas fundamentais para todo o processo.

23. Conceitos Tecnológicos Chave

Fisicamente falando, qual o principal conteúdo tecnológico, prático, do conceito Base Zero?

Na essência, o conceito Base Zero fundamenta-se principalmente na obtenção de uma produção de expressão máxima da fase produtiva vegetal, e de uma disponibilidade de água para consumo em regime contínuo. Produção vegetal e água de beber para uma capacidade de atendimento que se revele suficiente ao longo de cada ciclo produtivo, ou de um conjunto típico de alguns ciclos anuais, estabelecendo ciclos plurianuais. Para obter tal efeito, o conceito Base Zero organiza de modo sustentado a produção rural correspondente de forma integral e economicamente completa. Portanto, considerando como vetores produtivos indispensáveis todos os fatores ambientais do lugar, interativos com seu correspondente capital social.

24. Diretrizes Programáticas Chave

E como o conceito Base Zero consegue que tal produção vegetal venha a ser máxima e que a água de abastecimento seja contínua?

Organizando, primariamente, um aproveitamento máximo do conjunto das águas das chuvas, associadas a todos os demais fenômenos físicos, químicos e biológicos que elas desencadeiam ao se precipitarem, escoarem e evapotranspirarem. Isto em favor de cada sistema produtivo, espacialmente definido, como se verá à frente, por

microbacias hidrográficas e projetando-se seus processos sistêmicos ao longo de cada ciclo operacional de um ou de vários anos.²¹ Em outras palavras, organizando física, química e biologicamente a base primária infra-estrutural e ecológica de cada sistema produtivo em cada ciclo natural de um ou vários anos, para que cada sistema opere, indispensavelmente, segundo um *balanço ótimo* das energias *mercadoológicas* e *ambientais* em jogo. Isto para um sujeito social cuja adequação operacional produtiva ótima sugere que seja socialmente coletivo. Sujeito coletivo para que desse modo seja exponencializado o seu correspondente efeito na constituição do capital social interativo.

25. Diretrizes Operacionais Chave

E como, estrategicamente, o aproveitamento das águas e ganhos ambientais correlatos pode ser máximo, através do conceito Base Zero?

Operando, como faz o conceito Base Zero, uma captação dos fatores produtivos, água e biomassas sintetizadas como consequência, em nível máximo quando eles ocorrem naturalmente, e *conservando-se igualmente ao máximo os efeitos captados*. Isto ao longo dos ciclos produtivos completos, anuais e multianuais. Quanto à *conservação ao máximo do que se pôde captar*, tal ocorrência modifica de forma radical o que ocorre socialmente na atualidade como estratégias desses processos econômicos. Altera positiva e radicalmente uma mais que perversa tradição de insuficiente percepção da questão ambiental e desperdícios generalizados em todos os campos.²²

III - A Solução

250 26. Induções Físicas Chave

Como o conceito Base Zero induz fisicamente a obtenção desses resultados?

- Projetando a organização das unidades operacionais produtivas, segundo um planejamento físico e social que tenha por base espacial células territoriais

produtivamente indivisíveis, constituindo *microbacias hidrográficas* – MBHs. Isto segundo *padrões dimensionais médios convencionados para a extensão territorial das MBHs*, incluindo todos os fatores físicos ambientais e humanos a eles associados.

- Nas MBHs tomadas como unidades lógicas produtivamente unas, implementando-se arranjos construtivos com *esquema racional, viabilizador da obtenção social dos efeitos* perseguidos de captação e conservação máximos da água e elementos físicos, químicos e biológicos associados. Arranjos construtivos tendo *como seu componente construtivo chave*, especialmente, os meso e microbarramentos sucessivos energeticamente encadeados tipo Base Zero, implementados nos cursos d'água temporários da região.

27. Microbacia Hidrográfica - MBH Convencional

E o que vem a ser uma MBH na convenção estabelecida especialmente para o caso?

Pequena área territorial com recursos hídricos de drenagem superficial exclusivamente a ela pertinentes. Fração hidrograficamente lógica de porções territoriais maiores também hidrograficamente lógicas que, como subbacia, contém a MBH numa abrangência menor e depois, como bacia, contém a MBH numa abrangência maior. Dimensão convencional que se adotará como o elemento primário territorialmente mínimo para efeitos de planejamento produtivo *socialmente adequado*. Unidade produtiva, programaticamente unitária mínima e básica, de formação de qualquer bacia, seja ela a Bacia Amazônica, do São Francisco, do Paraná, etc.

²¹ Ver mais detalhes a respeito do aproveitamento ótimo das energias em jogo, em função das disponibilidades hídricas, na “Revista Clube de Engenharia de Pernambuco” número 33, junho de 1980, “Princípio do Máximo Aproveitamento da Energia Solar” proposto pelo autor deste ensaio. Na fixação de energias úteis sob a forma de biomassas, o Princípio define sob que condições de organização da produção é possível evoluir positivamente de uma taxa de produção natural qualquer “X” por unidade de área por ciclo produtivo, para uma nova taxa “Y” ótima. Nova taxa ótima; porque máxima e da melhor qualidade, sem necessitar de importações - “inputs” - não naturais para os processos em causa, que venham a tornar o balanço energético, em jogo, deficitário.

²² Tradição como se verá na frente, da construção de “açudes evaporadores”.

28. Tamanho das MBHs Convencionais

Qual o tamanho médio convencionado para as MBHs associadas ao conceito Base Zero? E por que esse tamanho?

Adotar a MBH como unidade produtivamente mínima de planejamento físico em programas executivos de desenvolvimento socioeconômico exige, técnica e sociologicamente, o estabelecimento de convenções úteis e necessárias aos propósitos organizacionais da produção em jogo. Uma das principais convenções é a da dimensão territorial ou extensão programática das MBHs em relação à delimitação de sujeitos sociais coletivos operacionalmente lógicos e ótimos. Em programas de desenvolvimento rural que persigam fins produtivos organizados para atividades agropecuárias de base familiar na região semi-árida, muitas evidências (por várias razões lógicas que envolvem topografia, climatologia, distâncias, número de famílias, agregação social, etc.) sugerem a conveniência de convencioná-las como devendo ter tamanhos programáticos *médios* de 2.000 ha.

29. Figuração Física das MBHs

Como se afiguram visual e fisicamente, na prática, as MBHs convencionadas?

Para os não iniciados nas technicalidades do tema, sugerimos buscar entender visual e fisicamente as microbacias hidrográficas — MBHs — como se elas fossem os “retalhos” territoriais, hidricamente lógicos e comunitariamente apropriados, se juntando adjacientemente para formar uma grande “colcha territorial de retalhos” (talvez, também figurativamente, como os municípios de um Estado se juntando para formar o Estado por inteiro). São pedaços territoriais adjacentes uns aos outros, hidricamente lógicos, porque com chuvas e drenagens superficiais exclusivamente a eles referidos. Formam como subconjuntos lógicos as bacias hidrográficas maiores, das quais derivam e, como visto, as abrange. São também pedaços comunitariamente apropriados, pela maneira do respectivo povoamento e sua distribuição socioespacial. Obviamente, essas bacias maiores formam, em conjunto hidrológico e populacional maior, o território regional no qual se tenha como propósito organizar a produção agrícola sustentavelmente.

30. Interface Operacional das MBHs com os Fenômenos Naturais

Como operam concretamente as MBHs convencionadas frente aos fenômenos naturais?

Segundo a abstração da “colcha de retalhos” territoriais, sugerida para a visão da integração das múltiplas microbacias, cada “retalho territorial” (cada MBH) abrange sua porção de chuvas e os conseqüentes desdobramentos hídricos, constituindo uma fração geográfica hidrologicamente coerente quanto à produção de biomassas — em cada ciclo produtivo natural. Em tal espaço definido, a água simultaneamente interage química e fisicamente (principalmente nos aspectos energéticos) com os demais elementos naturais, constituindo um sistema energético-produtivo unitário. Como elementos interativos das chuvas e os conseqüentes desdobramentos, hídricos e energéticos, deve ser entendidos a topografia do terreno, a geologia, a flora, a fauna (macro, meso e micro), o solo, etc.

31. Socioeconomia das MBHs

E como as MBHs devem ser consideradas socioeconomicamente?

Do modo visto, o todo interativo natural formado por cada MBH opera constituindo um conjunto fenomenológico de produção sistemicamente unitário e por isto produtivamente indivisível. Tal conjunto de precipitação, escoamento hídrico, evapo-transpiração, intemperismos, erosão, assoreamento, desenvolvimento vegetal, desenvolvimento animal, etc. opera como interface a uma interatividade social, economicamente independente, específica e única, individualizando produtivamente a MBH em causa. Configuram assim as MBHs conjuntos fisicamente indivisíveis no plano processual envolvendo a natureza. Salvo desejando-se arcar com fortíssimo detrimento dos aproveitamentos naturais gratuitos, insistindo-se em subdivisões produtivamente impróprias. Inevitavelmente, as divisões territoriais produtivas aleatórias (decorrentes, por exemplo, dos limites legais-cartoriais das propriedades), face uma pertinência necessária com os planos científico e tecnológico do caso, serão inviabilizadoras do desenvolvimento sustentável pretendido. Não obstante, todas as MBHs como foram convencionadas são, em princípio, suscetíveis de ser

organizadas produtivamente segundo o conceito Base Zero. Então numa tal hipótese, as MBHs terão como seus sujeitos sociais coletivos organizações formadas por algo como 40 a 50 famílias integradas. Serão integradas à razão de uma cota parte territorial correspondente a 40 a 50 ha por família — como uma parcela territorial não demarcada especificamente e constituindo mera fração ideal da MBH. Serão como parcelas virtuais as cotas partes relativas à exploração dos negócios tipicamente coletivos. Outras vivências da questão sugerem ainda que cada grupamento de 40 a 50 famílias se suborganize em conglomerados menores de cerca de 13 a 17 famílias, para propósitos socioeconômicos coletivos, específicos e muito mais diretos (por motivos de processos produtivos, por afinidades grupais intangíveis e mesmo pelos limites da capacidade de interação). Também sugerem que cada família, e mesmo pessoas, tenha certos tipos de propriedades que sejam especificamente familiares, e até individuais, em regime permanente ou transitório, por cada ciclo anual.

32. MBHs Convencionais e o Semi-Árido Nordestino

O que as MBHs convencionadas e o conceito Base Zero têm a ver com um encaminhamento adequado do desenvolvimento para os 800.000 a 1.000.000 de km² do Nordeste seco?

Uma vez que cada km² tem 100 ha, supondo-se o Polígono das Secas (que forma o semi-árido do Nordeste) como tendo 800.000 km², ele terá 80.000.000 (oitenta milhões) de ha (a Sudene, com algumas mudanças ao longo do tempo, tem adotado em média tal dimensão para diversos interesses programáticos, enquanto Euclides da Cunha supunha o Polígono das Secas 20% maior, com cerca de 1.000.000 de km²). Suponha-se provisoriamente que tal polígono seja uma grande “colcha de retalhos”, cada retalho representando uma MBH que tenha em média uma área de 2.000 ha. Assim, conclui-se que o semi-árido nordestino é formado na prática por algo como 40.000 MBHs ou quarenta

mil “retalhos” territoriais produtivamente individualizados — tendo a cogitada dimensão dos 2.000 ha como tamanho médio²³ — todas as MBHs grosso modo aptas à utilização do conceito Base Zero em favor de seu desenvolvimento sustentável.

33. Significação do Desenvolvimento de 40.000 MBHs

Qual a significação social de se restaurar economicamente algo como as 40.000 MBHs convencionadas?

Uma significação enorme. Talvez jamais antevista ou cogitada pelo poder político/público nacional. Hipótese difícil de acreditar antecipadamente como possível na situação atual de predominante desconhecimento da questão ambiental numa perspectiva de saber cientificamente profundo. Desconhecimento, principalmente, ocorrendo quando tratar-se dos mais altos mandatários. Significação enorme admitindo-se que cada MBH se torne economicamente restaurada para o nível produtivo concreto alcançado pela fazenda Carová. Restauração que se prova definitivamente pela nova condição de captura ótima das energias ambientais gratuitas que se alcançou com a implementação das tecnologias Base Zero, no Projeto Base Zero Carová. Restauração de tal modo que cada MBH com 2.000 ha, como se especulou acima, adquira uma capacidade de abrigar sustentavelmente algo como 50 famílias, a uma razão de 40 ha por família. Assim acontecendo, pode-se especular, sem erro grosseiro de estimativa, com uma capacidade de assentar racionalmente algo como dois milhões de famílias, e gerar cerca de 6.000.000 de postos de ocupação produtiva rural. Como se verá à frente, será uma ocupação anual sazonalmente variável, numa razão de 3 postos por família, durante 4 a 8 meses por ano e 2 a 3 dias por semana. Uma tal ocupação irá beneficiar no conjunto dez milhões de pessoas do campo, numa razão de 5 pessoas por família.

²³ É difícil precisar antecipadamente que os cerca de 800.000 Km² do polígono semi-árido nordestino sejam compostos por algo como 40.000 MBHs com o tamanho médio convencionado de 2.000 ha. Não obstante, um exame superficial do total da subdivisão hidrográfica da Paraíba, feito pelo autor deste texto em 94-/95, tendeu a confirmar a suposição. Na ocasião o exame revelou que o território da Paraíba, com cerca de 56.000 Km², um território razoavelmente amostral do Nordeste seco, se dividido programaticamente por microbacias hidrográficas, visando os propósitos em análise, comportaria cerca de 2.600 unidades de MBHs com o tamanho médio unitário convencionado de cerca de 2.000 ha.

34. Potencial Produtivo e Mercadológico de 40.000 MBHs

E qual a significação econômico-produtiva e consuntivo-mercadológica, potencial, de uma tal hipótese?

Uma significação ainda mais surpreendente. Admita-se provisoriamente que cada MBH, economicamente restaurada para os novos níveis de produtividade que revela o protótipo Base Zero Fazenda Caroá - PE, adquira uma capacidade de sustentar cumulativamente de forma produtiva efetiva e contínua, nos seus 2.000 ha:

- ▶ 500 bovinos a uma razão de 1 cabeça/4 ha em média;
- ▶ 2.000 caprinos/ovinos a uma razão de 1 cabeça/ha em média;
- ▶ 250 colméias a uma razão de 1 colméia/8 ha em média;
- ▶ 30 ha em média/MBH de agricultura sazonal para autoconsumo familiar;
- ▶ 60 ha em média/MBH de fruticultura de ciclos naturais.

Em consequência de tal especulação, pode-se prever sem erro grosseiro nas estimativas, uma capacidade de produção racionalmente sustentada, relativa aos oitenta milhões de ha do semi-árido nordestino, cujo resultado seja algo como o decorrente de:

- ▶ vinte milhões de bovinos em produção. Supondo 30% como desfrute, resulta um usufruto de seis milhões de bovinos por ano, ou, à razão de R\$200 por bovino, resulta R\$1.200.000.000 - um bilhão e duzentos milhões de reais por ano;
- ▶ oitenta milhões de caprinos/ovinos em produção. Supondo 30% como desfrute, resulta um usufruto de

vinte e quatro milhões de caprinos/ovinos por ano, ou, à razão de R\$40 por caprino/ovino, resulta R\$960.000.000 - novecentos e sessenta milhões de reais por ano;

- ▶ dez milhões de colméias em produção. Supondo 3 kg como desfrute mínimo, resulta um usufruto de trinta milhões de quilos de mel por ano, ou, à razão de R\$ 2,50/kg, resulta R\$75.000.000 - setenta e cinco milhões de reais por ano;
- ▶ um milhão e duzentos mil ha de agricultura para autoconsumo familiar, em produção (usufruto ainda sem estimativa produtiva estabelecida);
- ▶ dois milhões e quatrocentos mil ha de fruticultura de ciclos naturais, em produção (usufruto ainda sem estimativa produtiva estabelecida).²⁴

Dessa forma, apenas com a produção de gado de corte, em pé, estima-se uma renda de mais de dois bilhões de reais/ano, em câmbio de 1/1 em relação ao dólar. Se a consideração estender-se para outros produtos e subprodutos, o agregado econômico se multiplicará para proporções de economias sustentáveis. Ou seja, é possível antever a erradicação da miséria nos sertões.²⁵

35. Infra-Estrutura para 40.000 MBHs Potencial de Postos de Trabalho

Um programa de construção de uma infra-estrutura econômica orientada tecnicamente pelo conceito Base Zero, anterior e visando à produção cogitada, será significativo na geração de postos de trabalho e renda mínima?

Será muito significativo. Provavelmente representará uma verdadeira revolução. Aliás, o país como um todo deve há décadas à região semi-árida do Nordeste essa revolução.²⁶

²⁴ As estimativas de produção feitas devem ser consideradas com a cautela e ressalvas que a abrangência da afirmação requer. Efetivamente os índices de produção especulados para a região semi-árida são quase todos, até com uma estimativa conservadora em alguns casos, os que estão sendo efetivamente alcançados no experimento produtivo concreto e real Projeto Base Zero Fazenda Caroá – Afogados da Ingazeira – PE. Entretanto, em se visando estender a avaliação para todo o semi-árido, cabe obstantemente confirmar, quiçá com outros casos amostrais semelhantes aos da fazenda Caroá, mas todos estribados no conceito Base Zero, a extensão da suposição. Nada até agora indica, entretanto, que não venha a se confirmar o que se vem observando no caso fazenda Caroá - quem sabe superando as expectativas iniciais - para todo o Nordeste semi-árido.

²⁵ Isto sem se valorizar a reacumulação do capital ambiental a se conseguir.

²⁶ Dívida sugerida por Euclides da Cunha, em “Plano de uma Cruzada” – Obras Completas.

Para tanto, falta entre outras coisas um adequado entendimento de que, numa perspectiva sociopolítica incontornável, a natureza da região semi-árida é produtiva e laboralmente pulsante. Começando pela fotossíntese, e daí repercutindo noutras formas produtivas delas decorrentes, a produção semi-árida é quantitativa e qualitativamente pulsante. Isto quer a produção seja referida a um ciclo de um ano, quer seja referida a um ciclo plurianual, característico de cada microrregião homogênea. Lamentavelmente, a variação de duração dos ciclos produtivos microrregionalmente característicos, e suas pulsações produtivas, segundo as correspondentes microrregiões homogêneas do semi-árido, ainda não encontra-se estabelecida tecnicamente. Não obstante, será muito importante conhecer, num futuro próximo, as leis de comportamento de cada ciclotimia microrregional, como se faz para otimizar os aproveitamentos por meio das grandes usinas hidrelétricas. Isto porque qualquer programa público que vise, de forma efetivamente pertinente, a um verdadeiro desenvolvimento econômico sustentável da região necessitará encarar esta ciclotimia ambiental de forma concreta e racional, portanto, conhecendo seu comportamento estatístico. Assim, será muito significativo um programa de trabalho que interprete de forma adequada e atue suficientemente frente a tal ciclotimia.

36. Natureza Especial do Programa de Postos de Trabalho

Então não será um programa clássico “geração de postos de trabalho (ocupação) e renda mínima”?

Não. Jamais poderá ser um programa clássico. Isto só “é firmemente defendido por pessoas alheias à produção e, por conseguinte, profissionalmente desconhecedoras dos fatos também o é por praticamente todos os especialistas, os capitães da indústria, os gestores econômicos dos governos do mundo, os economistas acadêmicos e os não tão acadêmicos, para não mencionar os jornalistas econômicos”.²⁷ Por não poder jamais ser um programa clássico, e, principalmente, com vistas a ser um apropriado equacionamento da ocupação humana com o labor, será importante conhecer tecnicamente num futuro próximo o mencionado comportamento da ciclotimia ambiental-

produtiva das microrregiões homogêneas do semi-árido. Isto para ser possível sintonizar adequadamente sua sócioeconomia laboral. No semi-árido, a ocupação humana permanente exigirá um labor dividido em períodos de tempo entre dedicação à produção agropecuária com ênfase nos plantios agrícolas na estação das águas, e dedicação à produção pecuária e na construção de infra-estruturas, com quase tudo ainda por ser feito, na estação seca. Isto segundo duração de períodos variáveis ano a ano. Assim, na ocupação humana com o labor rural no semi-árido, deve-se considerar continuamente *por décadas* uma arregimentação anual de mão-de-obra local a cada MBH voltada para a implementação de suas infra-estruturas faltantes. Será sempre ano a ano uma arregimentação para a qual a força de trabalho se apresentará oscilantemente como disponível ou ociosa. Isto de forma quantitativa e qualitativamente variável ou pulsante. Será sempre uma variação em sintonia com as pulsações do clima. Será dessa forma que, anualmente, deve-se prever uma arregimentação em programas de trabalho temporário (portanto não “clássico”), na construção de uma infra-estrutura básica hoje inexistente e mais que devida e necessária à sociedade rural do semi-árido. Seja como for, entretanto, uma estratégia realista para a construção de uma infra-estrutura econômica, em cogitação no ponto anterior, gerando incontáveis postos de ocupação laboral, todos utilíssimos, fica condicionada naturalmente à concomitante solução da questão fundiária. Não obstante, face à enorme importância socioeconômica de tal infra-estrutura para o semi-árido, não pode a questão fundiária permanecer, como até agora, como uma razão um tanto impedida. Seja pela pactuação entre detentores legais das propriedades ou pela demarcação de novo tipo para os assentamentos da reforma agrária, o processo de desenvolvimento em causa levará sempre em conta a MBH como unidade produtiva indivisível. As várias formas prováveis de organização comunitária deverão ser consideradas como as unidades políticas mais fundamentalmente relacionadas com a nova lógica de produção agrícola. De fato, essas células do tecido social, de uma maneira racional, se conformarão produtivamente ao meio ambiente, o tecido da natureza, como uma imposição da inteligência esclarecida.

²⁷ E.F. Schumacher no “Small is Beautiful”.

37. Impasse e Solução da Questão Fundiária

Não significa, por acaso, reconhecer um impasse sem saída condicionar a exequibilidade de um tal programa à solução prévia da tão historicamente e ainda hoje conflituosa questão fundiária?

Apenas na aparência. Configura-se, no caso, em vista do presente momento histórico, um autêntico paradoxo. Felizmente, um paradoxo fazendo a solução da questão funcionar ao contrário quanto a suas dificuldades. Por mais problemática que tenha sido, e venha a ser, a quase exaustão do capital ambiental da região semi-árida, isso funcionará agora e transitoriamente como um facilitador. Com as propriedades rurais inviabilizadas produtivamente pelo referido e grave efeito danoso da degradação ambiental, o valor venal da terra chegou a seu nível mais baixo. A grande maioria dos estabelecimentos rurais semi-áridos de vários Estados nordestinos praticamente não mais produz superavitariamente, e por isto não vale quase mais nada no mercado. Há hoje um visível excesso de oferta face à demanda, criando um ambiente muito propício à solução da questão fundiária. Merece inclusive cuidados em não se adquirir por valores além do cabível imóveis patrimonialmente ilusórios. Referimo-nos a imóveis territoriais ricos em infra-estruturas impertinentes, normalmente degradadoras, e assim “ativos físicos” de discutível valor para o problema essencial a resolver — recuperação do capital ambiental, mobilizador produtivo. São, muito freqüentemente, imóveis materializando áreas quase sucateadas quanto a solos, flora, fauna, efetividade dos recursos hídricos integrados, etc., portanto, imóveis muito pobres quanto ao capital ambiental original.²⁸

38. Características Possíveis do Programa de Postos de Trabalho

Como e em que quantidade se pode cogitar de organizar tais postos de trabalho (ocupação) temporários, na construção dessas infra-estruturas econômicas?

Num primeiro cenário especulativo, tais arregimentações devem se dar gerando postos de trabalho (ocupações) sazonais e devem acontecer ano a ano de modo distinto, prevendo-se variações dos programas nos seguintes aspectos:

- a) na duração dos intervalos de tempo de cada programa anual;
- b) nas quantidades de pessoas mobilizadas;
- c) quanto ao tipo de emprego da mão-de-obra no uso construtivo.

Observando-se essa hipótese de subdivisão desses aspectos, em grandes linhas, devem ocorrer as seguintes variações:

- ▶ no tempo, por ano: durações variáveis ano a ano entre 4 e 8 meses de oferta de postos de trabalho;
- ▶ número de dias a trabalhar por pessoa, por mês: entre 10 e 15 dias;
- ▶ número de postos temporários e parciais de trabalho por MBH, por programa anual: entre 20 e 60 postos;
- ▶ número de postos temporários de trabalho no Polígono das Secas, por programa anual: entre 800.000 (oitocentos mil) e 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) postos;
- ▶ valores em R\$ a dispender por MBH, por programa anual, à razão de R\$6,50 por diária: entre 5.200 (cinco mil e duzentos) e 15.600 (quinze mil e seiscentos) reais;
- ▶ valores em R\$ a dispender no Polígono das Secas, por programa anual, à razão de R\$ 6,50 por diária da mão-de-obra: entre duzentos e oito milhões e um bilhão, oitocentos e setenta e dois milhões de reais;
- ▶ em dias de trabalho proporcionados por programa anual: entre 32 milhões e 288 milhões de dias;
- ▶ nas finalidades construtivas anuais, oscilando o emprego da mão-de-obra entre:
 - ▶ construir estradas carroçáveis auto-organizativas (com formato geométrico que faça com que os fenômenos naturais como as chuvas as conservem ao invés de degradá-las), plotadas adjacientemente aos cursos d'água e internas à correspondente MBH;

²⁸ Progressivamente vêm sendo disponibilizados, no semi-árido, latifúndios e até projetos agropecuários incentivados por fundos decorrentes de renúncia fiscal. Nos dois casos são empreendimentos grandes e, quem sabe, igualmente pecaminosos; todos dois falidos. Cada vez mais freqüentemente surgirão elefantes brancos desse tipo postos à disposição do processo de reconstrução da agricultura sustentável.

- construir meso e microbarramentos assoreadores em arco romano em série e encadeados energeticamente;
- construir singelos sistemas de abastecimento d'água internos às MBHs, englobando captação, condução, reservação intermediária, distribuição, etc;
- realizar demais construções infra-estruturais e economicamente básicas.

39. Recursos Financeiros e Fontes

E de onde tirar recursos tão vultosos numa economia governamental em crise?

Paradoxalmente, se for possível neutralizar politicamente os tradicionais interesses subalternos em jogo, a solução é quase simples. Os recursos necessários poderão ser tirados da eliminação dos vultosos desperdícios tradicionalmente cometidos com a equivocada ou, quem sabe, pérfida intenção ao equacionar problemas do semi-árido. Alguns desses desperdícios são frutos de contratos internacionais de financiamento crescentemente passíveis de serem redirecionados para utilidades verdadeiras. Outros servem a interesses que, de tão subalternos, é puro desperdício comentar. Grande parte é completamente desperdiçada em realizações impertinentes. Para dispor dos recursos necessários, é tão somente exigido articular suficientemente o conjunto de recursos atualmente desperdiçados por meio de uma pulverização insana de múltiplas e variadas aplicações produtiva e socialmente inúteis. Na grande maioria dos casos, desperdícios ocorrendo em função de um profundo desconhecimento técnico-científico do meio ambiente e sua operacionalização econômica. Portanto, a grande exigência da questão é articular as disponibilidades de tais recursos, já consagrados nas engrenagens institucionais, para novas aplicações conscientes cientificamente. Isto segundo uma verdadeira ciência — não reducionista — hoje muito mais ausente que presente nos seus lugares de abrigo natural. Será, por tudo que foi

visto, articular os recursos atualmente desperdiçados, por desconhecimento ou vício, para novas aplicações pertinentes e, em consequência, de fato efetivas e socialmente úteis.

40. Nível das Infra-Estruturas a Surgir

E que níveis de construção realmente infra-estrutural econômica poderão surgir de um tal processo Base Zero? Seriam apenas intervenções paliativas ou realizações infra-estruturais econômicas definitivas?

Serão, com certeza realizações definitivas e economicamente mais que significativas. Muitas das infra-estruturas que surgirão em alguns casos perdurarão para sempre. Serão quantidades formidáveis em pequenas realizações construtivas dentre as acima referidas - agora todas economicamente coerentes. Variando quantitativamente nas finalidades, tais realizações poderão ser, principalmente, as relacionadas a seguir:

- quilômetros de estradas comunitárias carroçáveis, à razão estimada de 40 diárias p/km e uso nessa finalidade de 20% do total de diárias por programa anual: entre 160.000 (cento e sessenta mil) e 2.880.000 km (dois milhões, oitocentos e oitenta mil), quilômetros construídos por ano;
- meso e microbarramentos assoreadores, à razão estimada de 20 diárias por obra, e uso nessa finalidade de 60% do total de diárias por programa anual: entre 960.000 (novecentos e sessenta mil) e 8.640.000 (oito milhões, seiscentos e quarenta mil) meso e microbarramentos, construídos por ano;
- quilômetros de sistemas singelos de abastecimento, à razão estimada de 20 diárias por quilômetro e uso nessa finalidade de 20% do total de diárias por programa anual: entre 160.000 (cento e sessenta mil) e 2.880.000 (dois milhões, oitocentos e oitenta mil) quilômetros, construídos por ano.²⁹

²⁹ A grande variação possível no desenvolvimento das obras é devida à oferta pulsante de mão-de-obra ano a ano, a depender da oportunidade das chuvas. Não incluídos os custos de alguns materiais necessários a algumas das microobras como tubos necessários às singelas redes hidráulicas.

41. Confronto de 15 Anos de Investimentos Contínuos e dos 10 Anos de Resultados a Partir do Sexto Ano dos Investimentos

*E como apresenta-se o confronto econômico-financeiro de, em média, 15 (quinze) anos contínuos de investimentos/socorro social presentemente inevitável, e 10 (dez) anos contínuos de resultados produtivos, com as expressões de produtividade da estimativa feita?*³⁰

- Investimentos/socorro social inevitável em 15 anos contínuos (R\$)

Como total nos quinze anos de investimentos/socorro social: entre 4.320.000.000 (quatro bilhões, trezentos e vinte milhões de reais) — supondo-se que não houvesse secas — e 28.080.000.000 (vinte e oito bilhões e oitenta milhões de reais) — supondo-se neste caso, por absurdo, que fossem quinze anos de seca ininterrupta; em não se adotando nenhum dos extremos e tomando-se uma média, chegar-se-á ao valor de 16.200.000.000 (dezesseis bilhões e duzentos milhões de reais) nos 15 anos, ou, por ano, 1.080.000.000 (um bilhão e oitenta milhões de reais).

- Resultados parciais em 10 anos contínuos de produção (R\$)

Nos dez anos de resultados: 22.350.000.000 (vinte e dois bilhões, trezentos e cinquenta milhões de reais), sem computar o rendimento das demais atividades, como a agricultura de autoconsumo, a fruticultura e as agregações de valor pela via da agroindústria na semi ou elaboração dos produtos agrícolas locais. Obviamente, o rendimento prosseguirá ano a ano (inclusive se expandindo), numa média inicial de aproximadamente 2.235.000.000 (dois bilhões,

duzentos e trinta e cinco milhões de reais) por ano, sem praticamente serem exigidos novos investimentos.³¹

42. Natureza do Financiamento

E teria de ser a fundo perdido, como sempre ocorre nas emergências das secas, um eventual financiamento por 15 (quinze) anos contínuos de investimentos/socorro social presentemente inevitável?

Seguramente não. Num passado recente, já vaticinaram poetas, sem que lamentavelmente fossem ouvidos, que “*a esmola para o homem que é são, ou lbe mata de vergonha ou vicia o cidadão*”.³² Um tal processo de financiamento não exige absolutamente ser a fundo perdido. Só não suporta um esquema de financiamento com um período de carência muito curto e juros típicos e apropriados a uma outra economia, como, por exemplo, a do mercado urbano. Além do mais, não podem ser cobrados juros incidindo sobre investimentos em infra-estruturas econômicas básicas de longa maturação. Investimentos no suprimento desse tipo de infra-estrutura, em muitas partes do mundo realmente civilizado e economicamente desenvolvido são considerados obrigação do Estado. Nos esquemas produtivos organizados segundo as lógicas Base Zero, cálculos econométricos seguramente apresentarão excelentes taxas internas de retorno (TIR). Possibilitarão, portanto, resgatar com folga os investimentos havidos e que sejam atribuíveis como obrigações dos mutuários (sendo muito discutível que alguns investimentos — como, por exemplo, as infra-estruturas básicas de estradas, microbarramentos, abastecimento d’água — devam ser resgatados pelos produtores beneficiários). Quiçá da forma apontada, os tomadores de financiamento terão efetivamente excedentes econômicos financeiros. Quiçá, sendo efetivamente resgatados os financiamentos, venha a ser gerado um fundo financeiro para o semi-árido, com

³⁰ É interessante, entretanto, observar um aparente paradoxo, fruto da situação de desmantelamento nacional: a liquidação do histórico débito da sociedade geral do país com o meio ambiente semi-árido e com a sociedade local, por meio dos investimentos/socorro social nos 15 anos, será tanto mais rápida quanto mais anos forem de seca no período. É que, nestes anos secos, a força de trabalho se dispõe em massa a ser usada nas frentes de socorro social; e dos governos, ao socorrer os flagelados, se exigirá investir. Tais investimentos como é óbvio, poderão perfeitamente, se dar nas soluções recuperadoras do meio ambiente e causadoras de sustentabilidade, agora conhecidas.

Também é importante ter presente que a opção dos investimentos sugeridos é crucial. Isto porque tudo o mais perde qualquer sentido como dispêndios sociais, excluídos obviamente os dispêndios com socorro emergencial biológico, se a Base Zero deixar de ser implementada antecipadamente (sem não obstante, esquecer que as necessidades de investimento não se restringem obviamente à etapa de implementações básicas analisadas neste texto).

³¹ Neste ponto, situa-se novamente um impasse valorativo da atual ciência econométrica. Ela não tem instrumentos para valorar a recuperação ambiental que estará ocorrendo concomitantemente e que deveria ser computada.

³² Luiz Gonzaga e Zé Dantas, baião “Vozes da Seca”.

chances reais de prosperar. Isto como jamais existiu outro fundo institucional até agora.³³ Prosperar porque, uma vez assegurada uma produção efetivamente sustentável, comprovadamente, com excelente performance de produtividade, desaparecem as razões historicamente conhecidas das impossibilidades reais de resgate dos financiamentos tomados. Prosperar, também, porque sabidamente o pequeno tomador desses empréstimos, ou agricultor familiar, tem uma bela história de adimplência; tem um perfil de tomador de financiamento que, dispondo de uma mínima condição de quitar seus compromissos, o faz com toda correção e pontualidade.

43. Insuficiências da Econometria Clássica na Avaliação do Base Zero

Então resolvendo questões envolvendo créditos, financiamentos, etc., é só aplicar as ferramentas lógicas da econometria e se constatará a viabilidade econômico-financeira dos processos Base Zero?

Neste ponto cabe assinalar, como já mencionado de passagem, um complicador lógico objetivo na atual ciência econométrica avaliadora das TIR. Tal ciência parece não estar preparada ferramentalmente para valorar de forma adequada a componente real e objetiva interagindo amplamente nas produções agrícolas. Referimo-nos à componente representada pelo capital (físico) ambiental. Por meio do processo Base Zero, ocorre uma acumulação

induzida desse capital, que necessita ser valorado econometricamente. Isto para se poder avaliar adequadamente os investimentos financeiros correlacionados. As TIR, nas avaliações dos processos Base Zero, necessitarão computar nos resultados correspondentes os valores ambientais capitalizados nos ciclos em análise. Algum elo lógico do encadeamento econômico precisa pagar o investimento daquele que em benefício de todos, no seu espaço de atuação, assume individualmente o encargo que recupera o capital ambiental.

44. Configuração Física das MBHs

E como se configuram fisicamente as MBHs contendo os barramentos assoreadores, energeticamente encadeados, considerados indispensáveis à lógica da sustentabilidade semi-árida?

Veja a seguir na figura da esquerda o desenho do contorno em preto no mapa da MBH (Fig. 1). A figura 1 é, ao mesmo tempo, uma expressão cartográfica do “retalho territorial” real designado MBH Carapuças, com 2.000 ha (rigorosamente, 2.176 ha), onde ficam contidos cerca de 450 ha da fazenda Caroá, tudo em Afogados da Ingazeira – PE. Abaixo, a foto da Figura 2 se refere a uma das partes dessa MBH (observar no detalhe do retângulo em vermelho assinalando, no mapa e também na foto, dois meso e microbarramentos hipotéticos).

Figura 1.

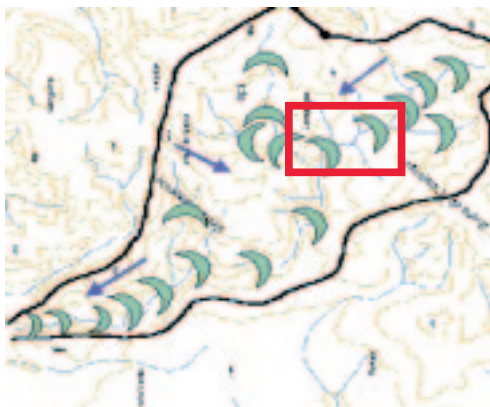


Figura 2.



³³ Os Fundos existentes são um faz de conta. Financiar desenvolvimento não sustentável é um perfeito e acabado faz de conta. Converte o “Fundo” do ponto de vista lógico, num mero “ponto de passagem” dos recursos públicos subsidiadores/apoiadores.

Observe-se que, na MBH Carapuças estão esquematizados, figurativamente, ao longo de toda a MBH, *n* meso e microbarramentos hipotéticos (figuras de luas minguantes ou crescentes desenhadas na cor verde). No presente já existem na MBH Carapuças mais de 100 meso e microbarramentos efetivamente construídos, ainda que nem todos se apresentem construtivamente perfeitos. Como uma avaliação preliminar e grosseira da necessidade de barramentos por MBH, destaca-se que estes 100 microbarramentos iniciais são apenas uma pequena parte da necessidade total. Talvez os 100 sejam menos de 25% dos meso e microbarramentos, hoje estimados em 400, necessários aos 400 ha da fazenda Caroá que estão inseridos na microbacia Carapuças.³⁴ Assinale-se que os 400 ha da fazenda Caroá, representam 20% de um total de 2.000 ha dessa MBH. Estima-se, fazendo-se a ressalva de ser apenas uma estimativa a sentimento, que a topografia regional nordestina semi-árida exigirá em média um barramento assoreador por hectare (1 barramento/ha – estimadamente 80.000.000 (oitenta milhões) de meso e microbarramentos em todo o semi-árido. Quantidade passível de ser construída em menos de 10 anos). Tanta construção se faz necessária para que, passado o momento de pico das enxurradas, seja obtido um pleno efeito de fluxos de água quase estáticos³⁵ para toda a região. Nada demais com a aparente ambição da sugestão. A China há muitos anos investe nessa direção com enorme sucesso, apesar de, pelo que se sabe, o potencial de resultados finais, lá, ser muito menor que aqui.³⁶

45. Aspecto Chave do Arranjo Construtivo de Meso e Microbarramentos das MBHs para Ganhos Ambientais Máximos

Além das próprias obras, que aspecto chave do arranjo construtivo de meso e microbarramentos assoreadores em cada MBH fará com que o aproveitamento das águas e os ganhos ambientais correlatos possam ser máximos?

O aspecto chave é o fato do sistema refreador da turbulência das águas, necessitar ser implantado de modo que seja adequado e completo. É contar assim com um sistema de

meso e microbarramentos sucessivos, energeticamente encadeados, implementado de modo que seja completo. De modo completo e projetado tecnicamente para causar a mínima velocidade de escoamento possível. A experiência concreta do Projeto Base Zero Fazenda Caroá e os outros sítios geográficos onde foram dados passos iniciais do processo demonstram gradualmente que é perfeitamente possível um aproveitamento ótimo das águas e ganhos ambientais correlatos, a partir de tal lógica. Projetado para tal objetivo e sendo completo, o sistema, no curso d'água correspondente, forçará o trânsito da água, desde as nascentes até a foz, a ocorrer de modo virtualmente horizontal.³⁷ É isto que quer sugerir o sistema de barramentos que aparece simulado na MBH do mapa apresentado na Figura 3, e também no desenho esquemático em corte, mostrado na página a seguir: O Projeto Base Zero Fazenda Caroá vem demonstrando que, com base em tal infra-estrutura mínima e de custo baixíssimo, é possível obter uma gestão racional dos movimentos hídricos. Obtém-se como decorrência uma muito maior permanência produtivo-ambiental das águas e dos outros elementos, fatores e fenômenos naturais, com os quais a água interage física, química e biologicamente.³⁸ Com tais ocorrências intermediárias tendo muito maior permanência temporal, o aproveitamento das águas e os ganhos ambientais energéticos como biomassas tornam-se máximos. Isto em cada ciclo produtivo anual ou plurianual, em cada microbacia hidrográfica – MBH – constituindo a Base Zero da produção mercadológica correspondente.

46. Composição Completa da “Infra-Estrutura” Base Zero

E apenas a série de meso e microbarramentos encadeados encerra de forma completa a “infra-estrutura” Base Zero?

De forma nenhuma. Aliás, enfatizar exageradamente o papel dos meso e microbarramentos até prejudica uma perfeita compreensão conceitual da questão global Base

³⁴ Sendo não obstante de salientar, que os maiores barramentos demandados pelo sistema local, já estão construídos.

³⁵ A expressão usada, “fluxos de água quase estáticos”, é uma designação convencional visando caracterizar uma situação de pouca dinâmica do escoamento da água, tendendo, pelo regime de baixa energia resultante, a favorecer os assoreamentos, decantações, sedimentações, etc.

³⁶ Na China, um programa focando interesses semelhantes tomou a designação, salvo engano, de “Programa Quatro Águas”, havendo publicação a respeito em revista técnica de desenvolvimento rural.

³⁷ Na afirmação da horizontalidade, está implícito o conteúdo técnico de que a cadeia de barramentos será geometricamente de tal modo que a crista de cada microbarramento se projete horizontalmente de forma a seu plano coincidir com o nível do pé do barramento anterior situado a montante.

³⁸ Repetindo esta lembrança, rememora-se que tais fatores e fenômenos naturais são interativos com as águas captadas das chuvas são a insolação, os ventos, a umidade do ar, a geologia, a pedologia, a topografia, a flora, a fauna, etc.

Zero. Que não são apenas os barramentos que constituem o conceito, isso está sugerido no item de investimentos cogitados, que em páginas anteriores deste texto, incluiu especulativamente vários tipos de infra-estruturas compondo o conjunto físico-operacional completo Base Zero. Formando essa parte do Noossistema proposto por Odum, a série de meso e microbarramentos constitui apenas um dos primeiros subsistemas indispensáveis. O conceito Base Zero, ao contrário da prevalência de qualquer subsistema infra-estrutural parcial, impõe a prevalência do sistema lógico integrador geral e completo. O sistema lógico integrador geral deve ser definido através de um plano diretor da MBH, e ser o integrador do conjunto dos diversos subsistemas infra-estruturais e operativos, parciais. Não exaustivamente, pelo menos para o que se conhece das situações analisadas do semi-árido e de parte do cerrado, o plano diretor/sistema integrador Base Zero, sem o qual tudo o mais em investimentos se invalida, além de composto pelos meso e microbarramentos, deve ser composto, caso a caso, no mínimo pelos subsistemas de:

- ▶ estradas carroçáveis comunitárias internas à MBH e adjacentes aos seus principais cursos d'água;
- ▶ rede de captação, condução, reservação intermediária e distribuição de água de abastecimento;
- ▶ ocupação permanente do solo com uma parte de grande proporção com flora nativa. No semi-árido, como provavelmente em menor proporção no Cerrado, a manutenção da flora nativa em larga escala é um aspecto decisivo e essencial à sustentabilidade agrícola. No semi-árido, deve ser mantido algo como 96 % da flora nativa de cada MBH, em média.³⁹ Quanto à parte proporcionalmente complementar dos 4%, deve ter organizada a sua exploração econômica com culturas

também predominantemente permanentes (no caso, exóticas e especiais). Tanto na parte da flora nativa como na parte com culturas exóticas para diversos fins econômicos, a vegetação deve ser abordada segundo subdivisões geográficas lógicas, possibilitando nas duas partes intercomplementares de 96 e 4% de cada MBH, manejos integrados, plenamente efetivos e racionais;

- ▶ infra-estruturas outras diversas, necessárias aos processos produtivos como cercas subdividindo pastagens, currais, galpões, casas de moradia, balanças, pluviômetros, etc.

47. Papel Isolado de cada Meso e Microbarramento Base Zero

Isoladamente, qual é mesmo a função em detalhes de cada meso e microbarramento, como elemento indispensável à lógica Base Zero?

Isoladamente, como parte do conjunto sistêmico, a função precípua de cada meso ou microbarramento é refrear sinergicamente a velocidade de escoamento das torrentes que geograficamente são-lhe correspondentes como papel físico. Tal papel foi insinuado no esquema já mostrado, ilustrando uma microbacia real onde aparecem *n* meso e microbarramentos hipotéticos (Figura 2). Também o é pelo esquema do corte em desenho técnico de uma MBH hipotética, apresentado a seguir e ilustrado à direita (Figura 4). Pelo exemplo da foto de um desses barramentos, exibida a seguir e à esquerda (Figura 3), tal função pode ser deduzida da análise de tal detalhe concreto. A função precípua das meso e microestruturas é — sem jamais poder implicar em provocar desvios do curso d'água de seu leito natural — tornar o escoamento da água praticamente horizontal no

260 | Figura 3.

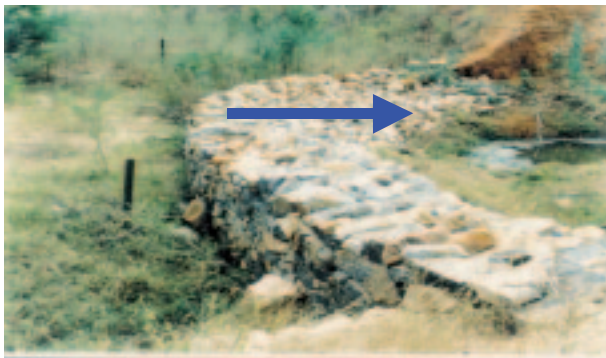


Figura 4.



³⁹ Circula em alguns nichos institucionais, percentuais alienados de “reserva legal” que ninguém sabe porque foram fixados com tais “valores”. Todo mundo aceita sem questionar números brotados aparentemente como meras especulações e jamais justificáveis cientificamente ou tecnicamente.

trecho do curso d'água entre cada barramento e o anterior. Assim, cada meso e microbarramento, implantado em condições economicamente muito vantajosas devido ao seu baixíssimo custo de construção e, uma vez consolidado estruturalmente, com um custo praticamente zero de manutenção, reduz ao mínimo possível, no trecho que é-lhe correspondente arrefecer, a velocidade de escoamento das veias de água durante a estação das chuvas. Em consequência (a ser explicada mais na frente) o barramento proporciona uma correspondente produção maximizada e otimizada de biomassas.

48. Importância na Lógica Base Zero, da Redução da Velocidade do Escoamento Pluvial

É realmente muito importante, economicamente, a redução da velocidade do escoamento pluvial?

A redução de velocidade é mais que importante, é indispensável. No semi-árido é crucial. Isto porque são bastante comuns nos trópicos semi-áridos (como noutros lugares), ocorrer em áreas limitadas, picos de chuvas torrenciais que carregam, junto aos enxurros, grande massa de materiais assoreadores. Tais materiais são de certo modo liberados pelo intemperismo termológico natural, e/ou são induzidos como erosão por outros fenômenos ocorridos nas encostas. Tudo isto ocorrendo, em cada evento fenomenológico natural, segundo partes geograficamente restritas, freqüentemente envolvendo apenas uma parte da cadeia de meso e microbarramentos. A redução da velocidade, ocasionada por cada meso e microbarramento, faz com que os materiais da sua quota de responsabilidade no processo refreador, desprovidos de energia, assoreiem, decantem, etc. Tal redução torna-se ainda mais crucial em havendo sido removida, mesmo que apenas parcialmente, a vegetação nativa nas encostas adjacentes, correspondentes. Além do mais e principalmente, como impõem as condições inamovíveis do meio ambiente local, aproximadamente 4% da parte baixa das MBHs, contendo naturalmente a

vegetação nativa ciliar, ocupam a parte territorial e produtivamente estratégica do todo. Estratégica produtivamente porque é a porção territorial da MBH que tem balanço hídrico anual médio equilibrado. Assim, economicamente, a vegetação ciliar no semi-árido necessita ser quase completamente substituída por outras variedades produtivas de biomassas, mercadologicamente mais usufruíveis.⁴⁰ Sem o sistema Base Zero de meso e microbarramentos substituindo energeticamente parte do papel da vegetação nativa ciliar, tal substituição econômica, ainda que necessária mercadologicamente, é impossível, salvo se expondo o meio ambiente a uma profunda degradação, e assim anulando em curto prazo a produção e produtividade sistêmica local.

49. Barramentos Sucessivos Base Zero, Redução da Velocidade do Escoamento Pluvial e Vegetação Ciliar

Então é pelo efeito de substituir o papel físico-hidrológico da vegetação ciliar, que para as regiões semi-áridas ou simplesmente tropicais secas, principalmente, se manifesta a importância da lógica Base Zero?

Sim. Nesse ponto se situa uma grande ou crucial importância da lógica, especialmente no que se refere ao papel dos barramentos encadeados. Devido à questão analisada, a lógica Base Zero com os seus meso e microbarramentos apresenta-se, no caso, como solução particular e substitutiva indispensável. Além disso, também nesse ponto é obrigatório lembrar que, de acordo com a lógica Base Zero, cerca de 96% do território de cada MBH, nas condições semi-áridas — a parte não ciliar, devem permanecer com a vegetação nativa; e lembrando também numa acentuação do papel dos barramentos encadeados, que inadvertidamente, muitas vezes estimulada por perversos incentivos oficiais, a sociedade chega absurdamente a remover em proporções altíssimas, quase totais, essa vegetação. Sem o refreamento dos escoamentos, proporcionado em termos naturais pela vegetação nativa, antes presente como um elemento permanente de

⁴⁰ O filósofo e pensador Carl Popper, numa consideração otimista, pondera que o ser humano será capaz de corrigir os danos ambientais que cometeu, organizando uma nova ecologia satisfatória, adaptada aos interesses sociais. É muito importante, nesse contexto, rediscutir conceitos anacrônicos como impor reservas legais de vegetação nativa em bases percentuais, sem outras considerações espaciais, ou exigir a manutenção da vegetação ciliar como um conceito generalista nem sempre cabível.

moderação da velocidade dos escoamentos hídricos do território de cada MBH, ou sem a horizontalidade do escoamento imposta artificialmente pelo sistema de meso e microbarramentos, as explorações agrícolas exóticas são total e absolutamente inviáveis. Sem os barramentos refreadores da velocidade de escoamento, haverá sempre, inevitavelmente, erosão e perda do suporte biológico de máximo valor formando a faixa central dos microvales. De máximo valor porque esse suporte biológico foi acumulado naturalmente, na parte baixa do vale correspondente, ao longo de milhares de anos (evidentemente, sem o refreamento da velocidade analisado haverá a inexorável perda de todo esse estoque de precioso e raro capital ambiental correspondente).⁴¹

50. Barramentos Sucessivos Base Zero, Estruturação e Consolidação Funcional

E como se estruturam sustentavelmente, e se consolidam funcionalmente, esses meso e microbarramentos pelo visto tão cruciais, construídos sem fundações e apenas com pedras arrumadas (sem o uso de argamassa aglomerante)?

Os meso e micro barramentos Base Zero, a partir de uma inovação percebida parcialmente em 1989, têm forma de arcos romanos deitados e rampados. Na disposição em planta baixa, como as fotos e desenhos apresentados mostraram, parecem luas em fase de quarto crescente ou minguante. Eles operam segundo uma disposição geográfica convexa - côncava respectivamente no sentido nascente - foz. Portanto, trabalham pressionados pela força de escoamento das águas. Tal força pressionadora realiza várias funções úteis, que serão mencionadas a seguir, mas não serão aprofundadas analiticamente nem detalhadas neste texto. Os barramentos, a partir dos últimos desenvolvimentos tecnológicos alcançados (estágio 1998), são construídos com pedras secas (como já referido, inteligentemente arrumadas dispensando argamassas aglomerantes), segundo uma das tecnologias Base Zero – TBZs (tecnologia

já sistematizada didática e pedagogicamente, presentemente disponível em caderno e cartilha tecnológica). Tais obras se estruturam sustentavelmente porque, ao ter a forma e a organização construtiva concebida, funcionam submetidas a tensões de compressão pura. Esse tipo de tensão é indutor da consolidação estrutural, ao comprimir os blocos de pedras uns contra os outros e toda a obra contra os blocos maiores de escoras situados nas extremidades delas. Também induz um funcionamento gradualmente aperfeiçoado dos meso e microbarramentos, “cimentando-os” pela vedação das frestas dos entre-blocos, por detritos proporcionalmente de pequeno porte, igualmente comprimidos pelas mesmas tensões. Essas pequenas obras, como mostrou a foto da Figura 3 (num exemplo histórico dos primórdios do uso da tecnologia em 1993, contendo por isto ainda muitas falhas construtivas), são estruturas muito simples, de custos quase irrisórios.

51. Barramentos Sucessivos Base Zero, Fenômeno da Percepção e sua Evolução

E conceber tais obras foi fácil, fácil? Tudo se evidenciou de uma só vez e rapidamente?

De modo algum. Na fazenda Caroá, durante muitos anos, utilizou-se tecnologias hoje totalmente descartadas, algumas por absurdas. Inadvertidamente, nos primórdios da iniciativa (certamente também pela força da tradição), foram construídos meso e microbarramentos assoreadores⁴² com formatos retos e argamassados com cimento. Os vários inconvenientes de tais práticas – indo do alto custo construtivo a uma absoluta precariedade funcional/estrutural – foram durante 20 anos um forte obstáculo a superar. As lições aprendidas de tais dificuldades são agora didática e pedagogicamente repassadas de forma privilegiada a terceiros. Privilegiadamente mediante uma sistematização técnica dos conhecimentos adquiridos e da disponibilidade da realidade concreta. Principalmente,

⁴¹ Com licença poética: do mesmo modo que refreia a violência das águas, que descem livres atravessando as curvas da topografia escalpelada, o sistema de barramentos vai reformando uma biologia nos terraços do assoreamento. É como se a natureza agora tivesse tempo para a vida. E essa vida que aí floresce vai vencendo a corrente de destruição armada pela mão humana ao longo da história. Num movimento inverso (“...ao contrário do rio....e nesse desafio...”), volta-se para as encostas crescendo pelas ourelas baixas da serra desmatada, agora mata que renasce, criando quase uma violação da física, uma fênix termodinâmica concertando a entropia (ou, pelo menos, corrigindo o grau da miopia...).

⁴² Como verdade histórica, deve ser dito que os primeiros barramentos tornaram-se assoreadores casualmente. Em 1979, um dos mesobarramentos, então construídos visando acumular água, resultou quase assoreado completamente por uma única chuva muito erosiva. Foi o despertar para a observação e o entendimento do grande trabalho da natureza, passível de ser capturado economicamente.

podem ser mostrados aos visitantes, treinando e capacitando os meso e micro barramentos, com ou sem *problemas*, mencionando-se os aspectos tecnológicos que se deve e não se deve usar. Esses aspectos são mostrados quando da realização dos eventos de sessão técnica, através de suas situações de obras concretas e reais em escala natural. Algumas dessas obras concretas materializam os consertos que, posteriormente aos inconvenientes ocorridos, exigiram correções tecnológicas. Evidenciam desse modo singularmente objetivo as diretrizes técnico-constructivas mais ricas e as completamente desprezíveis.

52. Barramentos Sucessivos Base Zero, Estágio da Arte e Cuidados Necessários

Agora dá para relaxar porque a técnica está completamente dominada, e, portanto, mãos à obra, na ação de construir, para aceleradamente tirar o atraso?

Nem pensar! Neste ponto cabe uma especial advertência à postura do poder público. A forma de arcos romanos deitados como que estimula uma ousadia estrutural que em absoluto se justifica na prática objetiva. Pensar que as pequenas obras de meso e microbarramentos assoreadores com formatos de arcos romanos deitados dispensam seus requintes tecnológicos, exigidos segundo as leis da mecânica Newtoniana, é como pensar que um marcapasso não é uma construção de engenharia porque é pequeno, ou que um jatinho tem menos tecnologia e exigências científicas do que um grande avião a jato.⁴³ A prática concreta comparativa de tais meso e microobras, na fazenda Caroá e nos outros lugares onde estão sendo realizadas nominal, mas não efetivamente com a mesma tecnologia, demonstra cabalmente que nenhuma ousadia estrutural se justifica. Se qualquer dos sutis aspectos tecnológicos intrínsecos forem subestimados/negligenciados, quando de um evento de, realmente, uma grande enxurrada, as pequenas obras de meso e microbarramentos assoreadores com formatos de arcos romanos deitados, *quebrarão em cadeia* feito dominó.

53. Barramentos Sucessivos Base Zero, Preparação Exigida para Bem Construí-los

Mas, salvo o indispensável cuidado estrutural-constructivo, esses meso e microbarramentos, agora que são edificados formando “arcos romanos deitados”, tornaram-se mágicos e milagrosos, só apresentando vantagens e nada exigindo?

Negativo. Os barramentos Base Zero na configuração de “arcos romanos deitados” só podem e só devem ser implementados, em larga escala, a partir de um cuidadoso e bem mais detalhado conhecimento da matéria por parte de todos os supervisores construtores (conhecimento que, não obstante, como se verá noutro tópico deste texto, pode ser adquirido por meio de treinamentos e capacitações rápidos). Em compensação à exigência de treinamentos para segurança das obras, os barramentos são muito rapidamente construídos a baixíssimo custo, como já referido, e podem ser edificados quase manualmente, com projetos concebidos localmente e em tempo real no próprio evento edificador. Naturalmente, delimitados por meio de “projetos” definidos por pessoas treinadas para a função de supervisores ou coordenadores das construções. As obras demandam, além do projeto, materiais e mão-de-obra minimamente capacitada, não obstante esses possam e devam ser totalmente locais. Exigem, outrossim, um vínculo firme de compromisso social prolongado. Isto porque, depois dos primeiros enxurros, exigirá quase que com certeza (grande proporção dos casos) uma intervenção construtiva complementar imediata e indispensável. Intervenção capaz de renivelar geometricamente a crista vertedora normalmente desnivelada por acomodações previstas e intencionalmente induzidas, quando da ocorrência da ação física, e físico-química, dos primeiros enxurros (em não se completando essa crista transitoriamente desnivelada, a funcionalidade primária do barramento fica parcial e perigosamente prejudicada, por uma concentração de potência destruidora na “sela” mais baixa do desnivelamento, podendo ocorrer uma ruptura localizada, e os efeitos sistêmicos do refreamento resultam comprometidos).

⁴³ Uma outra comparação bem apropriada é a do automóvel x a motocicleta. Em termos de volume e mesmo de quantidade de peças, um automóvel parece mais valioso. Mas a precisão exigida no projeto (e na produção) de uma motocicleta de performance equivalente é tal que o valor agregado às vezes supera em muito o de um automóvel.

IV - Os Resultados

54. Resultados Físicos Primários Decorrentes do Conceito Base Zero

Que resultados físicos primários decorrentes do conceito Base Zero já estão sendo comprovados na fazenda Carová – PE?

A lógica Base Zero, principalmente a partir do investimento em meso e microbarramentos assoreadores, em formato de arcos romanos, sua primeira e principal característica técnica – e, como referido, elementos chave da lógica – induziu na fazenda Carová uma primeira forma de captura do trabalho gratuito da natureza. Mesmo os barramentos muito mais dispendiosos da fase com formato reto, anteriores ao advento dos arcos romanos, funcionaram (e ainda alguns funcionam)⁴⁴ enquanto retentores de várias formas de contribuição natural. Isto em favor de cada um e de todos os processos econômicos em curso naquela unidade de produção. Como primeiro efeito recuperador ambiental e produtivo dos sistemas de meso e microbarramentos encadeados, uma parte dos minerais e materiais orgânicos oriundos das encostas, transportados, diluídos, em suspensão ou empurrados pelas águas nos enxurros, é aproveitada. É aproveitada nos ciclos produtivos naturais anuais e/ou plurianuais. Isto na medida que, chocando-se contra os meso e microbarramentos intencionalmente assoreadores, colmatam e vedam gradualmente os interstícios das pedras formando-os. Um efeito simultâneo vem sendo o de os materiais transportados pelos enxurros decantarem, assorearem e sedimentarem em camadas, pela perda de energia ocasionada pela quase horizontalidade do trajeto provocada pela disposição geométrica dos barramentos, assim formando pequenos terraços sobre os leitos dos cursos d'água.

55. Evolução do Processo Base Zero com a Ação da Natureza

E como o processo Base Zero vai evoluindo à medida que a natureza opera?

Do modo visto como todos os enxurros ocorrem, eles vão preenchendo em todos os casos, segundo planos de leve

inclinação, as calhas anteriormente erodidas dos cursos d'água temporários. Esses materiais operam, assim, regularizando a superfície de terraços por tal efeito formados. Assim, nos diversos cursos d'água temporários locais, sequencial e gradualmente surgem terraços regularizados topograficamente, umidificados, fertilizados e com a biodiversidade reposta, onde antes apenas existiam calhas erodidas, geometricamente irregulares, pedregosas e ressecadas. Convertem-se todos esses terraços muito rapidamente, em comparação à velocidade de ocorrência desses mesmos efeitos apenas como fenômenos naturais, nas melhores áreas locais economicamente úteis. Converte-se em pequenas, porém importantes, manchas de solo (entender por terraços ou manchas de solo as calhas reassoreadas e também os aluviões adjacentes, a partir de então muito mais úmidos em consequência da elevação geral havida do nível do freático – portanto com uma ocorrência da recuperação de suas funcionalidades muito mais rápida).

56. Efeitos do Processo Base Zero na Formação de Solos

Do modo visto, chegam a se formar áreas realmente importantes de solo?

Apenas na proporção viabilizada pelas particularidades da natureza local, com ênfase para a influência do trinômio nível de chuvas, geologia e topografia. De fato, não poderia ser diferente se assim é o ritmo da natureza. Formam-se apenas as referidas pequenas manchas encadeadas de solos, materializadas pelos terraços crescentemente fertilizados e umidificados. Não obstante, como veremos, são áreas muito estratégicas. Surgem como manchas territoriais desencadeadoras de novos, múltiplos e significativos trabalhos naturais gratuitos. Serão trabalhos como os realizados pela micro e mesofauna incorporando ao solo, por exemplo, os dejetos do gado contendo as sementes, então germináveis, do pasto. Constituem tais manchas territoriais a faceta principal como vantagens econômico-produtivas primárias do Base Zero. Isto porque essas manchas são diferenciadamente os segmentos de territórios mais produtivos qualitativa, quantitativa e complementarmente, no tempo e no espaço, em toda e qualquer MBH semi-árida. Tornam-se, também, tais manchas de sedimentos,

⁴⁴ Em sua função estrutural, no entanto, os barramentos retos (de alvenaria de pedra) não se consolidam progressivamente, exigindo reformas que os tornem arredondados; e nesse aspecto, de forma inversa, os barramentos em arco são preciosíssimos.

as bases volumétrica-acumulativas para a disponibilidade contínua da água de abastecimento consuntivo para seres humanos, animais domésticos e fauna selvagem de toda MBH⁴⁵. Ver mais na frente, na foto (Figura 8), um exemplo de um desses terraços.

57. Distinção Absoluta do Processo Base Zero em Confronto com Processos Propugnando as Barragens Subterrâneas

Então, aparentemente, os meso e microbarramentos Base Zero têm propósitos socioeconômicos equivalentes às chamadas “barragens subterrâneas”?

De modo algum. Tão diferentes que suas funções como que se repelem como a água e o óleo. Antes de mais nada, cabe perceber que o partido dos meso e microbarramentos Base Zero, que marcam como aspecto chave o conceito Base Zero, não implica num enfoque reducionista, julgado social e politicamente incorreto. Não centra as atenções apenas na questão tecnológica nem apenas na questão hídrica. Centra suas atenções naturalmente na tecnologia sempre que a mais apropriada como fator essencial e indispensável à agricultura sustentável, mas não apenas na tecnologia. Centra suas atenções naturalmente na água como fator físico-químico e biológico fundamental e indispensável à agricultura, mas não apenas nesse recurso natural. O conceito Base Zero busca um acesso e usufruto plenamente democrático e socialmente justo e equitativo dos recursos naturais água e todos os demais. Ele o faz através de uma postura científico-tecnológica efetivamente pertinente porque holística. Tudo bem ao contrário do que ocorre com as “barragens subterrâneas”.

58. Distinção Científica e Tecnológica entre os Micro e Mesobarramentos Base Zero e as Barragens Subterrâneas

Mas, pelo menos científica e tecnologicamente, os meso e microbarramentos Base Zero são equivalentes às chamadas “barragens subterrâneas”?

Não. Para começar, os meso e microbarramentos Base Zero não são subterrâneos. Também não são edificadas com a intenção de serem absolutamente impermeáveis. Isto, só por desinformação ou apressadamente alguns podem imaginar. Os meso e microbarramentos Base Zero são geograficamente *superficiais*. Operam, quanto a isto, inversamente às “barragens subterrâneas”. Favorecem, graças a isto, as melhores tendências, senão eternas, no mínimo milenares, do comportamento economicamente mais completo e positivo da natureza. Ajudam a restaurar, inclusive dessalinizando, a integridade da camada erodida do terreno. Camada que, natural e inevitavelmente, secará nos interregnos temporais entre duas estações de água e cuja integridade físico-química, como se verá, é essencial para os propósitos biológicos. Os meso e microbarramentos superficiais Base Zero são livremente vertedores e/ou *naturalmente* permeáveis subterraneamente. Ao contrário deles, as “barragens subterrâneas” tentam alcançar uma estanqueidade absoluta. Através de septos subterrâneos argilosos ou plastificados, intencionalmente tão impermeáveis quanto possível, as “barragens subterrâneas” buscam estancar os fluxos subterrâneos naturais das águas. Por isso, salvo em casos aparentemente muito especiais e certamente raros, violentam e agridem vários comportamentos naturais. Uma parte dessas questões ou agressões veremos a seguir neste texto.⁴⁶ Antecipamos uma dessas análises. Considera-se que nas aplicações gerais de “barragens subterrâneas”, salvo se a cota de coroamento dos septos impermeabilizantes se situarem a até estimadamente 1,5m de profundidade, medida a partir da superfície do solo, em princípio ocorrerão pesados problemas

⁴⁵ Não custa repetir: uma das características absolutamente transformadoras do elo economia-ecologia na proposição Base Zero é a função reservadora de água da massa assoreada pelos barramentos. Detalhes do engenho e das sofisticadas contribuições dessa solução ao sistema produtivo sustentável são percorridos ao longo desse trabalho e constam de outros textos do autor.

⁴⁶ Para mais detalhes, ver “A ecologia na gestão dos recursos hídricos para as regiões semi-áridas do Nordeste brasileiro” — professor J. Vasconcelos Sobrinho — Revista Pernambucana de Desenvolvimento, agosto 1992, ou Revista Pernambucana de Desenvolvimento, jan-/jun 1980.

ambientais e produtivos, envolvendo salinizações. Se não a curto, no mínimo a médio prazo os problemas de salinização surgirão. Obviamente, por outro lado, passa a ser bastante discutível a vantagem operacional produtiva agrícola de construir barragens subterrâneas, se os seus septos forem implantados com seus coroamentos observando tal profundidade de crista de 1,5m. Isto porque, provavelmente toda a umidade ficará abaixo da camada seca de 1m de profundidade e poucas culturas agrícolas, mercadologicamente vantajosas, teriam sistemas radiculares trespassando a camada seca e indo buscar água abaixo dela. Isto enquanto simultaneamente nenhum dano ocorre ao meio ambiente abrangente, como por exemplo, o de toda a MBH.

59. Problemas das Barragens Subterrâneas no Semi-Árido

Então as “barragens subterrâneas”, volta e meia tão faladas e difundidas como panacéias para regiões semi-áridas, em vez de solução, podem representar um problema?

Podem. Mas felizmente tal problema no presente ainda é mínimo. Isto porque as “barragens subterrâneas” são ainda muito pouco difundidas. Existem relativamente poucas barragens desse tipo já construídas.⁴⁷ Nossa ponderação é no sentido de que as barragens subterrâneas não sejam imediatamente difundidas. Talvez não haja mal em pesquisar situações em que, e como, possam eventualmente ser úteis em alguns aspectos ou, até quem sabe, em raras situações ser úteis em todos aspectos para tais situações específicas, ainda não identificadas. Mas no geral as “barragens subterrâneas”, da forma como construtivamente estão sendo recomendadas no presente, para as situações comuns nas regiões semi-áridas não são uma solução, e,

aparentemente, salvo talvez em casos muito especiais, não devem ser implementadas. Isto porque, na região semi-árida, é a “capa seca” de cerca de 1m de espessura⁴⁸ (capa termicamente isolante e freio natural refratário-pressionador, nos fenômenos efetivos ou potenciais da evaporação da umidade subterrânea), que na essência funciona como uma “crosta de proteção da vida”. Tal capa preserva as águas ambientais subterrâneas numa condição de reservas úteis e efetivas de baixa profundidade. Preserva-as como magras reservas, que elas são, com tais características. Essas características, embora pouco percebidas no presente, são muito especiais porque muito econômicas (principalmente, a baixa salinidade e a baixa profundidade dessas reservas). A “capa seca” preserva-as contra as evaporações efetivas ou potenciais, a serem produzidas por uma inevitável insolação naturalmente inclemente.⁴⁹ Tais águas são muito estratégicas, exatamente porque estão protegidas para todo o sempre da evaporação (ver nota de rodapé 18), pela existência da camada seca. Também porque, quando os ecossistemas tornam-se equilibrados, essas águas afloram de modo espontâneo e hidricamente muito econômico. Isto porque afloram apenas pontualmente e segundo superfícies mínimas de espelhos d’água expostos à evaporação, e como resultados de uma rara abundância circunstancial imprevisível das chuvas. São definitivamente, para toda a cadeia biológica local, fatores essenciais como uma ponte vital sob forma consuntiva de água de beber entre cada duas estações secas. Por tudo visto, são águas muito preciosas, porque, além do mais, sabidamente limitadas. Exigem um consumo moderado essencial e uma preservação muito conscienciosa, o que com a prática das “barragens subterrâneas” termina acontecendo exatamente o contrário.

⁴⁷ Afortunadamente são poucas as “barragens subterrâneas” já implantadas, ao contrário dos problemáticos “açudes-evaporadores”, que na sua grande maioria praticamente viraram uma patologia cultural tecnicamente muito danosa no semi-árido. Tais açudes são problemáticos ou culturalmente patológicos sob um mínimo de racionalidade técnica da questão do balanço hídrico e enquanto precaríssimo resultado útil, qualitativa e quantitativamente. Uma patologia de difícil cura, porque infelizmente hoje altamente disseminada por todo o semi-árido.

⁴⁸ Ver mais detalhes sobre a “capa seca” em “More Water for Arid Lands – Promising Technologies and Research Opportunities”, NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES – Library of Congress Catalog Number 74-10058. A importância e valor dessa “capa seca” de no mínimo 1m de espessura é o que equivocadamente e absurdamente os septos argilosos/plastificados das barragens subterrâneas violentadamente desconhecem, como regra geral. A inversão funcional dessa capa seca com “barragens subterrâneas” torna localmente as áreas antes com “capa seca” em áreas com “capa úmida evaporativa-salinizante”. A capa seca do semi-árido evita o ressecamento geral e completo do meio ambiente, incluída sua hidrogeologia de baixa profundidade. Aspectos como esses não têm sido percebidos suficientemente na nossa atualidade técnico-acadêmica prevalecente. Num efeito inverso, nos pólos ártico e antártico, como camada isolante térmica, se forma “capa” de gelo que protege a vida local durante a estação do frio. Esse efeito mantém isolada do frio intenso da atmosfera a água do mar, que permanece a +1,8 C. Aliás, há uma outra analogia implícita do semi-árido com os pólos Ártico e Antártico e respectiva sustentabilidade vital, garantida *ad eternum* pela sua camada isolante térmica de gelo. Tal analogia sugere pensar que, se o exemplo da estratégia de construir “açudes evaporadores” no semi-árido brasileiro, como lógica de “sustentabilidade” local semi-árida, fosse estendido para os pólos, em vez de ser a capa de gelo isolante térmica a ponte vital da sustentabilidade nessa região super fria, deveriam ser acesas inúmeras fogueiras com o objetivo de manter os polos aquecidos (sic), para assim manter vivas suas biológicas...

⁴⁹ No livrinho “A água e o chão na terra do Sol”, o sr. Hypérides Macedo considera que no semi-árido do Nordeste brasileiro, para condições médias da sua climatologia e natureza, a uma precipitação média anual de 500mm corresponde uma evapo-transpiração potencial média de 2.000mm.

60. Funções Ambientais Prejudicadas pelas Barragens Subterrâneas no Semi-Árido

Portanto, no geral, nas regiões semi-áridas, as “barragens subterrâneas”, em vez de significarem uma solução, podem afetar funções ambientalmente cruciais de águas muito escassas e estratégicas?

Sim. Podem afetar tais funções. Isto porque, como visto, no semi-árido as águas subterrâneas de baixa profundidade são efetivamente muito escassas. E, com toda a escassez, têm vários papéis sutis, complexos e sofisticados ecologicamente. O mais simples e visível entre esses papéis é o de, como já mencionado, abastecerem com água de beber os seres humanos, os animais domésticos e a fauna selvagem (grande, meso e microfauna — a primeira fauna visível ou ostensiva, mas as outras duas mais sutis ou menos visíveis, embora ecologicamente indispensáveis). Isto num fenômeno monotonamente repetitivo, nos contínuos ciclos produtivamente vitais. Abastecem-nos nos períodos secos, e por isto mesmo períodos estratégicos de cada ciclo produtivo-biológico vital. Observe-se que tais águas abastecem essa multifaixa exatamente durante o período situado entre duas estações de chuva realimentadoras naturais das reservas que elas materializam. Além do mais, à parte os danos ao meio ambiente, principalmente os de salinização, inevitáveis a curto ou médio prazo, a opção por “barragens subterrâneas” consubstancia concretamente uma pobreza de visão. Consubstancia uma visão reducionista, ao só enfocar o problema hídrico produtivo agrícola, que é apenas um dentre uma trama complexa de fatores físico-químico-biológicos. A indicação de “barragens subterrâneas” é no geral um equívoco a ser evitado, principalmente como socorro produtivo vegetal agrícola, para mitigação de problemas de abastecimento alimentar de populações carentes. Isto para não descer à discussão dos aspectos legal e democrático do direito e do compartilhamento no uso da água potável no mundo, considerados cada vez mais consensualmente como uma das mais delicadas questões do interesse humano nos próximos tempos.

61. Solução Paliativa, das Barragens Subterrâneas no Semi-Árido

Mas não seria de se reconhecer pelo menos, que há carências alimentares necessitando de socorro por quaisquer meios?

Efetivamente há tais carências alimentares. Mas se dão por outras razões. Têm outras origens como problemas. Requerem outras soluções, que efetivamente devem ser adotadas o quanto antes.⁵⁰ Além dos argumentos já postos, o conjunto holístico ou até mesmo apenas sinérgico de efeitos negativos potenciais da solução “barragens subterrâneas” nega essa efêmera e precária “irrigação”, visando uma discutível e certamente modestíssima produção alimentar. Nega porque, entre muitas outras coisas, essa produção será proporcionada com a água naturalmente enriquecida de sais. Trata-se de um enriquecimento natural e inevitável, ocorrido quando da infiltração e conseqüente lixiviação no trânsito espontâneo da água antes destilada das chuvas através dos terrenos locais, em geral e naturalmente contendo mais ou menos sais. O conjunto visto, de múltiplas razões negativas da solução “barragens subterrâneas”, impõe expor à execução pública esse enfoque reducionista, em termos gerais equivocado — ainda que se possa reconhecer que boa parte de tais iniciativas, mesmo tecnicamente ingênuas, porque reducionistas, sejam eticamente bem intencionadas.

62. Barragens Subterrâneas no Semi-Árido, Solução em Geral Desaconselhável

Restringindo-se a questão “barragens subterrâneas” meramente a seus aspectos técnicos detalhistas, por que elas seriam generalizadamente desaconselháveis?

É que, na essência funcional, as “barragens subterrâneas” como que “garroteiam” o “sistema circulatório”, numa parte restrita de um dado universo territorial de meio ambiente. Garroteiam, curto circuitando, o escoamento subterrâneo das águas que fluem sob a “capa seca” do lugar (rever nota de rodapé 18), antes livre, natural e essencial. Desse modo, a par de um efêmero efeito positivo imediato

⁵⁰ Querer, não obstante, socorrer as carências alimentares pela via das “barragens subterrâneas” é, grosso modo, como tentar salvar de maneira imprópria um doente gravíssimo de UTI, porque desesperadamente carente de uma transfusão que não chega. É como tentar salvá-lo com o sangue de um já anêmico doente crônico contaminado com um vírus mortífero e incurável, cuja doação do sangue irá matar os dois. Seria como matar um imediatamente, forçando-o a doar o que não pode nem deve, para salvar transitoriamente, por muito pouco tempo, o outro que efetivamente necessita ser salvo, mas com sangue bom.

de causar uma mínima produção alimentar humana e animal, as “barragens subterrâneas” “gangrenam” a curto ou a médio prazo o sítio territorial ou parcela de meio ambiente envolvida. Isto com maior ou menor intensidade e aceleração do fenômeno degradador, a depender de ardis construtivos inibidores dos malefícios ou da condição ambiental específica do local, mais ou menos favorável à degradação. Todos os locais dificilmente favoráveis a uma não, ou apenas muito lenta, degradação. O mais comum é que, em acontecendo o garroteamento dos fluxos naturais subterrâneos à “capa seca”, as “barragens subterrâneas” danifiquem, quicá irreversível e rapidamente, um precioso pedaço da disponibilidade produtiva em causa. Precioso, porque um pedaço de fundo vale altamente produtivo de uma fração exígua. Fração exígua porque representada pelo subuniverso de máxima capacidade produtiva local, dentre o universo muito maior, bem menos produtivo, formando o meio ambiente total do lugar. No semi-árido um pedaço dos exíguos menos de 4% do território global da MBH, único pedaço dispondo de balanço hídrico anual médio equilibrado.

63. Resultado Cultural do Conceito Base Zero

E culturalmente o que, em conjunto, a lógica Base Zero inicialmente obtém, como resultado cultural, com a construção de meso e microbarramentos assoreadores encadeados?

A iniciativa Base Zero Caroá, nesse ponto sociologicamente sutil que é a cultura, faz com que em todos os casos onde tal lógica está sendo experimentada se introduza potencialmente uma nova e pertinente cultura de ecodesenvolvimento. A nova cultura prioriza em cada local o aproveitamento e a conservação dos fatores e recursos naturais ambientais “gratuitos”,⁵¹ numa perspectiva de integralidade. Isto pela leitura conscienciosa da tendência no ocorrer espontâneo dos fenômenos físicos, químicos, biológicos, etc., no meio ambiente local. Especialmente, repetindo adrede neste

texto esta informação, a nova cultura prioriza a obtenção, a partir de mínimos investimentos de capitais sociais físicos, de resultados econômicos máximos. Isto por meio do aproveitamento e da conservação dos efeitos cíclicos dos recursos de água, luz e calor solar, solo, clima, flora, fauna e fatores correlatos próprios das regiões semi-áridas, particularmente das áreas contendo caatingas.

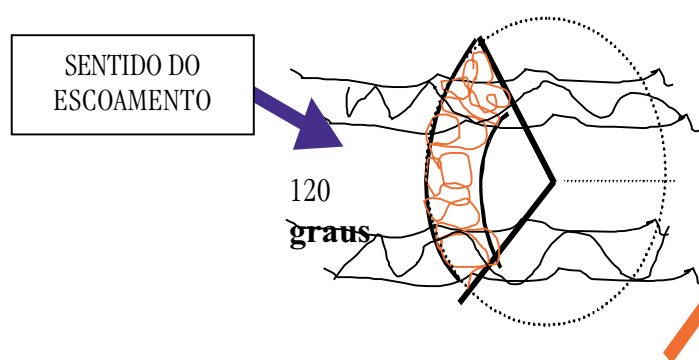
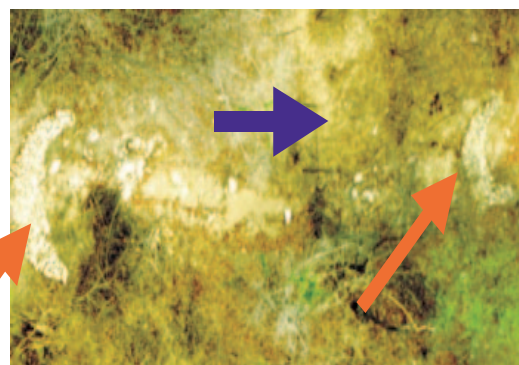
Mas o principal mostrado pela nova cultura Base Zero é que ela introduz sutil e subliminarmente os sentidos das totalidades envolvendo: as MBHs por inteiro; o consórcio exploratório integrando parte úmida⁵² e parte seca de cada MBH; etc.

A nova cultura mostra, para tanto, de que modo, forçados pelos sistemas de meso e microbarramentos assoreadores seriados, formam-se os já referidos patamares quase horizontais produzidos pelos assoreamentos. Os patamares refletem, com a produção espontânea de solo e de tudo o mais que os constituem, a leitura culturalmente correta da lógica Base Zero à tendência natural no ocorrer dos fenômenos ambientais do lugar. Mostra também que todos os patamares resultam encadeados e superpostos nos cursos d'água das MBHs. Vê-se a seguir um exemplo do formato padrão dos barramentos em um trecho simulado de curso d'água, num desenho em planta baixa (Figura 5). Na foto a seguir e à direita do desenho, tirada de helicóptero no município de Canindé, no Ceará (Figura 6), são mostrados, apontados pelas setas, dois microbarramentos sucessivos energeticamente encadeados, numa MBH municipal:

Vê-se também nas figuras 7 e 8 patamares já com alto grau de recuperação ambiental, e mostras de tendência evolutiva a um alto vigor produtivo, evidenciado nas cenas das fotos assinaladas. As cenas materializam melhor que as mais eloqüentes palavras a evidência forjadora da nova cultura sendo gradualmente introduzida pelo processo.

⁵¹ O sentido do “gratuito” é monetário, mas nunca poderá ser energético! Nada surge do nada. O aproveitamento do “gratuito” será em todos os casos consequência dos investimentos sociais indutores e, a partir deles, do aproveitamento economicamente útil dos fenômenos naturais espontâneos.

⁵² “Parte úmida” é uma força de expressão designando a faixa mínima (no semi-árido, algo em média como 3,2%) de cada MBH que, devido à localização no fundo do microvale, corresponde à fração territorial da MBH que tem em média um balanço hídrico anual equilibrado.

Figura 5.**Figura 6.**

64. Ganhos Primários do Conceito Base Zero Turbinando Ganhos Mercadológicos

E na seqüência do processo, que ganhos econômicos primários, turbinando seqüencialmente ganhos mercadológicos, são proporcionados por esses assoreamentos causados pela lógica Base Zero de meso e microbarramentos encadeados?

Vários ganhos. Todos fundamentais e indispensáveis à economia produtiva final da MBH por inteiro seja ela qual for. Ganha-se gradualmente nova situação local de quantidade, qualidade e tempo de permanência da umidade. Isto, principalmente, nas partes mais baixas em todas as MBHs, proporcionando em conseqüência importantes incrementos de fertilidade, diversidade e atividade biológica, etc. São ganhos primários, como preparação às produções econômico-mercadológicas seqüenciais Base Um e Base Dois da MBH, a ocorrerem como desdobramentos num futuro próximo. Tais disponibilidades ambientais primárias gratuitas — e apenas um sistema de meso e microbarramentos Base Zero consegue fazê-lo — podem proporcionar surpreendentes e mais que significativos aumentos qualitativos e quantitativos de produção e produtividade mercadológicas futuras, quase sem qualquer tipo de custos monetários. Sem custos, bem entendido, nos sistemas finais e mercadológicos de exploração econômica que se implemente. Neste ponto é conveniente lembrar que o conceito Base Zero representa apenas uma releitura comportamental da natureza. Por

meio das intervenções construtivas descritas, segundo suas lógicas racionais apropriadas, ele acelera,⁵³ como já mencionado, o tradicional comportamento economicamente positivo da natureza. Comportamento que serve de base primária importantíssima à economia mercadológica. Cabe destacar que o conceito Base Zero produz tal “aceleração” por meio de leves e discretas inserções construtivas racionalizadoras, apenas onde elas são cabíveis ecologicamente e vantajosas economicamente.

65. Ganhos Caracterizadamente Ecológicos do Conceito Base Zero

Que ganhos ecológicos retificadores e/ou otimizadores o sistema Base Zero proporciona?

O exemplo da fazenda Caroá demonstra, como já mencionado de passagem, que, com a evolução do processo, cessará e se reverterá o fenômeno, hoje largamente observado regionalmente, de erosão, salinização dos solos e perda de biodiversidade. Trata-se da erosão e salinização principalmente dos solos aluviais confundindo-se com e adjacentes aos próprios cursos d'água temporários do semi-árido nordestino, e da perda da biodiversidade do conjunto da MBH por inteiro. São esses problemas os principais responsáveis pela decrescente produtividade e redução da produção final agrícola do semi-árido e, assim, pelo agravamento econômico do efeito das estiagens. Tais problemas são especialmente graves nas partes baixas disponíveis nos vales dos combalidos estabelecimentos

⁵³ “Acelera” é uma força de expressão. Já se disse, com máxima e incomparável propriedade, que “a natureza não dá saltos”.

rurais da região semi-árida. Tais partes baixas uma vez restauradas, seja qual for a dimensão que tenham, são proporcionalmente estratégicas porque são muito reduzidas, e por isto são preciosas. Quando íntegras, são o crucial fator que garante a água de abastecimento para *o todo territorial e todo biológico*. Por isto, como já mencionado, constituem a ponte vital unindo, quanto ao abastecimento hídrico consuntivo humano e animal, duas estações de águas. São também as partes mais produtivas e simultaneamente com um tipo de produção temporalmente complementar de cada microbacia hidrográfica em cada ciclo produtivo anual (produzem, na estação seca, o pouco de verde que necessita de ser combinado dieteticamente com a matéria seca, cedida pelas caatingas ou armazenada como feno produzido como excedentes nas estações de águas, para a alimentação dos gados).⁵⁴ Pode-se dizer que na prática são manchas “irrigadas e fertilizadas espontaneamente”, portanto beneficiadas por uma “irrigação não sistemática”, como Euclides da Cunha recomendou adotar como solução geral para as partes baixas da região. Por tudo que foi descrito e analisado, o sistema Base Zero provoca a um custo economicamente viável uma formidável recuperação ecológica, proporcionadora de igual efeito socioeconômico.

66. Ganhos do Conceito Base Zero por Meio dos Meso e Microbarramentos Encadeados

E fisicamente, em detalhe, como tais ganhos podem ser causados pela lógica Base Zero de meso e microbarramentos encadeados?

A lógica Base Zero, com a construção dos barramentos assoreadores energeticamente encadeados, faz retardar ao máximo o escoamento das águas em toda e qualquer MBH. Numa consequência imediata, faz com que o meio ambiente capture economicamente as vantagens referidas nos processos simultâneos da fotossíntese, e a seguir os

excedentes hídricos sejam armazenados nos reservatórios naturais de baixa profundidade, mas evaporativamente protegidos, representados pelos interstícios vazios dos aluviões. Faz com que, em seqüência, igualmente o meio ambiente local capture tudo o mais que as torrentes hídricas carreguem de assoreador e biologicamente alimentador dos ecossistemas. Esses materiais carregados são todos elementos utilíssimos na mencionada restauração e refertilização dos solos, bem como no enriquecimento da diversidade biológica. Os carregamentos, como já afirmado, são dos materiais provenientes das erosões produzidas pelas chuvas e por outros fatores como intemperismo térmico fragmentando rochas, ocorrendo nas encostas acima (a montante) de cada barramento. O mais importante a destacar da nova lógica é que, como salientou-se no ponto sobre uma nova cultura Base Zero, o advento da parte úmida estável em cada MBH (como visto, cerca de um pouco menos de 4% do território da microbacia) permite incorporar produtiva e permanentemente a correspondente parte seca de 96% da MBH em causa.

67. Posicionamento Altimétrico dos Meso e Microbarramentos Base Zero, Encadeados

Como devem ser posicionados altimetricamente os meso e microbarramentos Base Zero, em face dos cursos d'água e áreas marginais nas partes baixas dos vales, para se obter esses efeitos?

Em termos físicos e geométricos face às cotas altimétricas, os barramentos devem ser posicionados nos cursos d'água levemente mais baixos que o nível das áreas dos baixios adjacentes (ver Figura7). Isto para os barramentos funcionarem como soleiras de contenção dos materiais assoreadores. O posicionamento altimétrico, do modo como foi referido, reflete o cuidado de se evitar, em todos os casos, que o respectivo curso d'água tenda a fugir do seu leito natural.⁵⁵

⁵⁴ Semelhante ao caso exposto, Euclides da Cunha em “Os Sertões” refere-se aos bois chucros que, nos sertões de Canudos, pastavam o pouco de grama verde que restava na parte final da estação seca, recobrida o leito sem escoamento superficial do temporário Rio Vaza Barris.

⁵⁵ Ver a respeito “Como Vejo o Mundo”, “Razão da formação dos meandros dos cursos dos rios” — Albert Einstein (o cientista da Teoria da Relatividade, e não o filho dele, especialista em hidrologia).

68. Ganhos Ambientais Função do Posicionamento Altimétrico dos Meso e Microbarramentos Base Zero

E graças a tal posição dos meso e microbarramentos situados como soleiras, como opera a lógica do sistema para se obter os efeitos positivos citados?

A foto a seguir (Figura 7) mostra um exemplo de um desses microbarramentos dispostos como “soleira” num baixio na fazenda Caroá. A foto mostra a margem direita onde, ao fundo da linha de limite, tem início a encosta (na foto, interface marcada pela linha na qual se avista a transição da vegetação baixa do fundo do vale para a vegetação alta da caatinga no início da encosta).

O cenário do posicionamento altimétrico e planimétrico do barramento, mostrado pela foto, justifica a designação “soleiras de admitância” proposto pelo prof. Teófilo Otoni para os microbarramentos Base Zero. “Soleiras de admitância”, quer pela disposição geométrica da pequena obra, quer pela evidente condição de função da sua posição,

cada barramento ser um potencial provocador local da admissão de umidade. Essa possibilidade é claramente sugerida pela situação do baixio aluvial, como muito ilustrativamente mostra a foto. Toda a erosão das encostas que se avistam, e se presume situadas a montante em cotas altimetricamente acima da cota do barramento, terminará mais cedo ou mais tarde refletida como um trabalho gratuito da natureza em favor do micro ou mesosítio produtivo local. Terminará, portanto, resultando no efeito contribuinte do processo assoreador, etc., da cava ou rebaixo do riacho que a foto revela. Facultará assim a elevação do nível do lençol freático para toda a parte do microvale a montante e faixas à jusante da pequena obra. Na foto, o rebaixo da calha está acentuado pela posição relativa de algumas pessoas postadas sobre a crista do barramento e outras pessoas postadas no leito, naquela ocasião rebaixado. Isto porque naquele momento, como ainda agora (fev. 99), esse segmento de leito do curso d'água, que se encontra barrado desde setembro de 1993, ainda não estava assoreado completamente. Tal é a maneira lenta e gradual como, por vezes, ou melhor, dizendo, *quase sempre*, se dá a recuperação ambiental.

Figura 7.



69. Resultados Econômicos Função do Posicionamento Altimétrico dos Meso e Microbarramentos Base Zero e Terraços Assoreados Formados

Na fazenda Caroá, que resultados econômicos finais, mercadológicos, já proporcionam os resultados primários dos terraços assoreados causados pelo processo Base Zero?

Em consequência dos resultados ambientais primários dos quais já dispõe, a fazenda Caroá há algum tempo desenvolve, na economia final mercadológica, taxas produtivas na pecuária, na apicultura e na agricultura que, ano a ano não param de crescer,⁵⁶ cujos valores médios plurianuais aproximados são, no presente, de:

- ▶ na pecuária bovina, 1 cabeça/4ha;
- ▶ na apicultura, 1 colméia/8ha;
- ▶ modesta agricultura para autoconsumo e leves excedentes comercializáveis;
- ▶ modesta fruticultura sazonal de caju.

Além do mais, há uma evidência de que vai começar a sobrar, num futuro pouco distante, disponibilidades primárias da produção, como tais disponibilidades atualmente já se apresentam (inclusive a base um vegetal,

sob a forma de pasto). Essa evidência exige planejamentos bastante antecipados. Por isto, está em fase de implementação uma forte expansão da organização produtiva (forte, comparada às atuais condições de disponibilidades). Assim, em função dessa sobra de disponibilidade primária, está sendo planejada/iniciada a introdução da atividade de pecuária caprina/ovina, a evolução da apicultura, a modificação aperfeiçoadora da exploração da pecuária bovina e a introdução de fruticultura sazonal.

Em suma, a economia mercadológica descrita ocorre em função da nova condição primária da produção (função, portanto, da Base Zero, ou seu Noossistema). Como base primária, a fazenda Caroá tem, principalmente, assegurada a água de abastecimento satisfatoriamente distribuída em todo seu território e tem uma cobertura vegetal nativa sob forma de caatinga próxima de original, bem pronunciada quantitativamente. Tem, igual e complementarmente, sobre uma parte significativa do leito “seco” (mais precisamente sem escoamento superficial fora curtos períodos da estação das águas) dos cursos d’água temporários locais e faixas imediatamente adjacentes, um mínimo de matéria verde alimentar temporalmente contínua. Isto, como já visto, durante o período seco de cada ciclo anual e como alimento complementar às folhas e vagens secas das caatingas e do feno estocado.

Figura 8. Pecuária bovina na Fazenda Caroá, novembro de 1995.



⁵⁶ O crescimento referido tem de ser entendido como evolutivo pelas médias plurianuais, e não como contínuo e linear ano a ano. Isto porque se registrarão recuos em comparação a períodos imediatamente vizinhos, sendo a produção semi-árida pulsante, comportando em seus ciclos plurianuais variados aprofundamentos em seus desempenhos, dependendo do momento produtivo em análise. Nessa situação de flagrante recuo em comparação ao período economicamente vizinho, situa-se o biênio 97-98 em comparação ao triênio 94-96.

70. Desertificação é a Pecuária Propugnada pelo Conceito Base Zero

Mas alguns não defendem que as pecuárias são práticas econômicas desertificadoras e, portanto, não ecológicas?

Defendem, mas é um equívoco. Equívoco quase ou totalmente ingênuo. Se não, como então explicar o rico ecossistema com a rica fauna incluindo muitos herbívoros que o colonizador encontrou há 500 anos? É uma perspectiva equivocada fruto de uma visão reducionista, seja ela acadêmica ou não. É uma afirmação fruto do desconhecimento sobre o modo como ecológica e termodinamicamente se organizam, nos sistemas ambientais correspondentes, as cadeias alimentares ou cadeias tróficas. O que uma análise técnico-científica efetivamente profunda e pertinente revela sobre a desertificação é outra coisa. São os desequilíbrios socioeconômicos nas relações transacionais entre ricos e pobres ou, mais diretamente visível, entre as economias urbanas e as rurais ou agrícolas que ensejam a desertificação. De fato, as pecuárias, a depender de seus manejos super pastejadores, forçados por injunções socioeconômicas nas desequilibradas relações cidade-campo, podem causar diretamente uma desertificação. Mas estará sendo uma desertificação induzida no outro ponto da cadeia pela sócioeconomia capitalista não solidária. As plantas e os animais em condições de equilíbrio são sócios biológicos perfeitos: transacionam alimentar e vitalmente em benefício recíproco. Isto desde que o sistema correspondente esteja adequadamente equilibrado termodinamicamente. Portanto, desde que as populações pecuárias se mantenham em proporções adequadas porque equilibradas frente às correspondentes áreas de pastejo. Quem desequilibra esse sistema levando a super povoamentos pecuários, em detrimento biológico da base vegetal e da Base Zero, é um sistema transacional socioeconomicamente injusto (físico-químico-biológico impróprio) nas transações cidade versus campo. Esta questão, na verdade, é ecologicamente elementar e evidente.

71. Conceito Base Zero Enquanto Infra-Estrutura

Sob o aspecto de intervenção construtiva infra-estrutural, física e concreta, que significação tem a designação Base Zero?

Significa um suporte físico operacional de alta racionalidade técnica e mínimo custo de implementação, visando uma máxima performance produtiva em regime permanente. Base Zero é assim o conjunto integrado, operacionalmente unitário, formado por vegetação nativa permanente (na alta proporção definida neste trabalho — no semi-árido, algo como 96%), vegetação exótica permanente⁵⁷ (na baixa proporção definida neste trabalho; como visto, algo como 4% - função da extensão do território com balanço hídrico equilibrado médio), estradas, meso e microbarramentos sucessivos energeticamente encadeados, sistema de abastecimento d'água, cercados de subdivisão de pastagens, currais, balança, galpões, etc.

Significa um suporte consorciando inteligentemente *capital financeiro*, infra-estruturas sociais — capital social — e vetores ambientais — capital ambiental (a Base Zero entendida, portanto, como o Noosistema da MBH em causa — rever a respeito a nota de rodapé 1). Qualquer unidade tropical de produção agrícola (como visto na Lógica Base Zero, devendo ser confundida espacialmente, em termos produtivos-operacionais, com sua microbacia) deve ter desenvolvida especialmente para cada uma delas uma Base Zero. Isto segundo o que, ao longo deste ensaio, foi definido como tal. Também deve tê-la, por tal organização Base Zero, para constituir o fundamento lógico concreto de toda e qualquer produção racional a ser considerada nas microbacias. Há muito vem sendo pesquisada uma taxa técnica adequada entre energias sociais em investimentos, custeios e manejos, e energias ambientais como alimentação econômica natural (referida por Howard Odum, na conferência “Ambiente e Sociedade”, Porto Alegre/RS, 1977. Rever a este respeito, no início do texto, menção à relação 141/1.500.000 kcal/m², atinente a esta questão).

⁵⁷ Notar que a vegetação aparece referida numa condição operacional dupla de Base Zero ou base um, conforme seja sua função de atuar como elemento de base não mercadológica ou também mercadológica.

72. Influência da Infra-Estrutura Base Zero na Produção Econômico-Mercadológica

E no encadeamento lógico operacional concreto formando fases produtivas, como funciona a Base Zero quanto à sua influência nas performances econômicas?

O suporte infra-estrutural sócioambiental Base Zero, como parte do mecanismo geral produtivo, foi mencionado de diferentes modos ao longo deste ensaio. Ele funciona operacionalmente como uma infra-estrutura físico-químico-biológica de padrão ótimo. Este padrão decorre como ótimo em parte função da atuação social construtivo-organizativa, e em parte do novo nível de contribuição ambiental *induzido*.

Como decorrência de se organizar na forma de uma base primária zero operacionalmente ótima, o suporte Base Zero torna-se potencialmente ocasionador, sem exceção, de uma primeira fase produtiva com tendência para uma máxima expressão vegetal, Base Um, constituída por capins, leguminosas, madeiras, cereais, frutas, etc.

Como é simples deduzir, uma fase produtiva vegetal de expressão máxima Base Um funciona como viabilizadora potencial, na fase seguinte da fase produtiva transformada Base Dois também máxima. Base Dois, como visto, sob expressões produtivas mercadologicamente agro-industriais e pecuárias, constituídas por doces, sucos, polpas, laticínios, mel, e produtos bovinos, caprinos, ovinos, suínos, etc.

Portanto, em decorrência da alimentação termodinâmica máxima proporcionada na origem do sistema produtivo pelo suporte da Base Zero, o sistema produtivo geral passa também a ter um potencial de produção econômica total máxima.

73. Estágio da Disseminação e Aceitação do Conceito Base Zero

E onde a prática Base Zero, no seu atual estágio de desenvolvimento, disseminação, etc., já se revelou socioeconomicamente positiva e, em decorrência, convincente?

Para o atual estágio de aplicação das tecnologias Base Zero — TBZs, a prática Base Zero, em maior ou menor grau de desenvolvimento já efetivado, confirmou-se possível sustentavelmente em todos os locais geográficos experimentados⁵⁸ (confirmada completamente em vários aspectos fundamentais, e quase completamente em todas as facetas, na microbacia das Carapuças no semi-árido de Pernambuco, em experimentação progressiva desde 1969; e confirmada em aspectos parciais decisivos pelo menos para 6 microbacias distribuídas no semi-árido da Paraíba desde 1993.⁵⁹ Neste caso, todas as aplicações Base Zero, com variados graus de implementação, lamentavelmente, ainda incipientes na maioria dessas aplicações, dada a desídia estatal responsável).

V. As Expectativas

74. Expectativas de Desdobramentos Tecnológicos-Educacionais e Psicossociais do Conceito Base Zero

Que desdobramentos tecnológicos-educacionais e psicossociais serão possíveis programar ou esperar, a partir da realidade referencial concreta do projeto modelo Base Zero Fazenda Caroá?

A lógica Base Zero, já expressivamente implementada na fazenda Caroá, gerou em escala natural um modelo produtivo concreto didaticamente em bom estágio. Modelo materializando um estágio de unidade de produção consideravelmente adiantado, evoluindo para completo. Um modelo produtivo real, com várias funções produtivas em pleno funcionamento e expansão, evidentemente caminhando para se tornar viável (presentemente, exceto pelos investimentos sendo feitos muito gradualmente, a

⁵⁸ O sentido da sustentabilidade referida não deve ser tomado como econômico mercadológico isoladamente, e muito menos num curto prazo. Deve, isto sim, ser tomado holisticamente, associando o econômico mercadológico ao ambiental e referido ao prazo exigido pela natureza.

⁵⁹ Não se considera, provisoriamente, em julgamento o caso do Ceará, pelo curto tempo do experimento e pelo modo comprovadamente descuidado, potencialmente perigoso, beirando uma reprodução da irresponsabilidade institucional histórica na região, como vem sendo conduzida naquele Estado, sem qualquer anuência do autor, a prática das tecnologias Base Zero.

cada ciclo produtivo é exigido, ano a ano, em média um menor grau de subsídio; isto porque a opção é de recuperar o capital ambiental, e não de solapá-lo à venda para um auferir financeiro regressivo, confundido com renda). É o único estabelecimento do gênero com trinta anos de evolução contínua, durante quase todo o período numa perspectiva de construção efetivamente Noossistêmica (como visto, perspectivas integrando de modo bastante efetivo os capitais financeiro, físico e social). Proporciona desse modo condições incomparáveis, absolutamente concretas e objetivas, na evidência de todo um conjunto de fatos reais. São esses fatos os produtores do convencimento e do conhecimento que a unidade modelo Base Zero Carová contém. Graças a isto, em apenas dois a três dias, tanto técnicos diplomados como líderes construtores (monitores rurais que poderão aglutinar, em equipes, pessoas interessadas das comunidades que formam as MBHs), podem ser muito bem preparados, mesmo que no último caso sejam atores não-alfabetizados. Podem ser primeiro convencidos, e depois treinados eficazmente, quanto às tecnologias de custo socioeconomicamente compatível, abrangendo toda a lógica envolvida.

75. Ritmo da Natureza e as Expectativas de Utilidade do Conceito Base Zero no Semi-Árido

Um processo como o Base Zero, dependendo, como é o caso, de um ritmo da natureza, ritmo no semi-árido sabidamente muito gradual, pode ser defendido politicamente?

E qual a alternativa? O que fazer com o povo do semi-árido? Evacuá-lo? Para onde? Existe opção menos custosa de solução irrecusável de seus problemas? Como reagirão tais gentes frente a uma tentativa de evacuação em massa? Se reagiram em Canudos/BA e no Caldeirão/CE como reagiram, o que farão agora? Se nas secas como as de agora reagem à omissão governamental saqueando o que podem até ser minimamente atendidos pelos programas de emergência, vão concordar em ser embarcados *quem* gado? Quanto custa à economia urbana ou à economia geral um migrante semi-árido que, se abandonado à própria sorte, sem outras alternativas, for inchar as periferias urbanas

como um inválido de uma economia cuja lógica desconhece, e a ela só se integra à força, para não perecer de vez? Quanto custará se, apoiado em 10, 15, 20 ou até mesmo 30 anos puder, com um custo comparativo extremamente modesto, ter uma economia sustentável? E assim, o que até hoje é altíssimo custo em vidas e em socorro, se isto se torna investimento de altíssima taxa de retorno? O processo Base Zero é uma alternativa gradual, tal qual a natureza em sua lógica imutável impõe. Mas é uma alternativa inquestionavelmente válida frente ao problema. Desconhece-se outras soluções com mesma pertinência, mesmo que gradual! Portanto, o que fazer? É por acaso uma reflexão desalentadora considerar que cada filho nosso para ser procriado, nascer, crescer, e se desenvolver mais ou menos plenamente, leva algo como 25 a 30 anos? Por que não fazermos surgir um nosso semi-árido revivificado, no qual também suas forças vivas embaladas por toda a Nação, venham a ser procriado, nascer, crescer, e se desenvolver mais ou menos plenamente, em algo como 25 a 30 anos, e com a dignidade *re*-conquistada a se garantir desde já?

76. Expectativas Econômico-Produtivas no Semi-Árido, Sugeridas pela Experiência de Treinamentos e Capacitação no Conceito Base Zero

Que expectativas econômico-produtivas sugere a experiência de treinamentos e capacitação já realizados sobre a lógica Base Zero, principalmente, com pessoas não-alfabetizadas?

As experiências já acontecidas de capacitação e treinamento demonstram que todos — mesmo que não escolarizados — se convencerão e aprenderão, no pouquíssimo tempo referido de no máximo apenas 3 dias, quase tudo o que é necessário fazer para iniciar com a maior objetividade a implementação de modelos Base Zero similares ao fazenda Carová.⁶⁰ Também demonstram que, com um financiamento mínimo, irão desencadear a fase inicial e chave de todo o processo — fase da implementação dos meso e microbarramentos e estradas vicinais internas — dispondo tão somente de poucos recursos como sua própria mão-de-obra, e usando meios simples como materiais do meio ambiente e ferramentas de baixo custo facilmente

⁶⁰ Alexandre Brito, um médio empresário local, e um agricultor perceberam a questão Base Zero em visita à fazenda Carová. Quinze horas depois, estavam tentando construir o primeiro microbarramento Base Zero.

encontráveis nos mercados locais. Um exemplo do efeito da credibilidade e motivação ocasionados é o que expressa a construção dos microbarramentos, uma das primeiras intervenções Base Zero necessárias. A melhor expressão dessa credibilidade é que, uma vez convencidas e treinadas, umas 6 a 8 pessoas, em apenas nos 2 a 3 dias dedicados à obra (algo como 12 a 24 homens-dia investidos no empreendimento), saberão logo de saída como construir e construirão, se for o caso, um pequeno barramento assoreador. Isto num processo muito bem executado e totalmente estável. Sob essas condições especuladas, é possível executar uma microobra dessas tendo de 6m a 8m de extensão e algo como 1,2m de altura, a um custo de cerca de R\$110,00, ou aproximadamente US\$ 60 (sessenta dólares).

77. Possibilidades de Desdobramentos Institucionais do Conceito Base Zero

E que desdobramentos institucionais do conceito Base Zero serão possíveis supor num futuro próximo?

Por muitas razões, especialmente frente às secas, cada vez mais frequentes e mais trágicas, e frente ao desemprego estrutural grassando, é possível supor que a tese Base Zero se mostre convincente em nível institucional, a ponto de, a médio prazo, desencadear um programa público em larga escala; portanto, para uma escala muito além da demonstração pioneira fazenda Caroá – PE (1969/99), do programa piloto projeto Base Zero – PB (1993/95), ou a ainda da recente, um tanto descontrolada e, assim, potencialmente perigosa experiência do Ceará (1997/98). Reforça a hipótese de viabilidade de um programa em larga escala, verdadeiro, organizado, a evidência de que a implementação generalizada da lógica Base Zero tem se revelado perfeitamente conveniente, possível e segura. Isto,

naturalmente, desde que observadas criteriosamente, por meio de capacitação e treinamentos, todas as indicações tecnológicas já disponibilizadas para tal finalidade.⁶¹ A capacitação e os treinamentos cogitados estão sendo presumidos a partir, inicialmente, da experiência concreta da fazenda Caroá. Com o andamento de novas experiências referenciais, deve ser feita uma adicional sistematização didática e pedagógica de tudo o mais que de útil for se evidenciando tecnicamente em todos os lugares. Formar-se-á, do modo analisado, uma rede de unidades referenciais intencionalmente implementada.⁶² Pelas experiências já vivenciadas, a hipótese de um programa público em larga escala, além de economicamente muito vantajosa e socialmente apropriada, evidentemente não produzirá qualquer impacto ambiental negativo. É provavelmente a única hipótese com capacidade de, simultaneamente, sendo apropriada ao socorro social, ser ambientalmente recuperadora a custo compatível. É, com certeza, a única alternativa efetivamente infra-estrutural numa perspectiva de permanência e totalidade. É importante advertir, não obstante, que a hipótese de eventual programa público abrangente deve ter lastreando-a uma programação estratégica adequada. Principalmente, no que respeitar a *ter convencimento, produzir efetivamente treinamentos e capacitações técnicas suficientes e não se configurar como impulsos construtivos descontinuados* e, por isto, profundamente desmobilizadores.

78. Características Institucionais de um Eventual Programa Base Zero

Como seria institucionalmente possível um programa geral Base Zero?

Em tal eventualidade, uma realização Base Zero em grande escala deverá ser liderada pelo governo federal, integrando vários ministérios e órgãos afins à questão.⁶³ Tal realização será perfeitamente viável financeiramente, como já

⁶¹ O que lamentavelmente não vem ocorrendo na iniciativa Base Zero no Ceará, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, do governo estadual. Isso porque, numa postura institucional leviana, não está apoiada suficientemente na questão com os meios, especialmente os de apoio tecnológico, que o caso exige. Já com mais de 70.000 barramentos assoreadores construídos, mais ou menos sem credibilidade dos construtores e sem critérios, a iniciativa configura uma grande temeridade técnica, governamental e política, com conseqüências que poderão ser tão negativas que são difíceis de prever. Um exemplo lastimável do que vem acontecendo no Ceará foi o relato ouvido de que cerca de 6 barramentos construídos foram desmanchados por uma empreiteira, que teria contratado junto ao Estado ou ao município do caso, uma ponte ou passagem molhada, demandando pedras como as disponíveis nas pequenas obras desmanchadas (retratando evidentemente, uma completa ausência de nexos social).

⁶² Cogita-se, no presente, numa iniciativa do Ministério de Política Fundiária, da implementação de 60 (sessenta) assentamentos agrícolas referenciais superiores e 240 (duzentos e quarenta) assentamentos normais utilizando os conceitos Base Zero. Estes assentamentos referenciais ficarão distribuídos por 5 (cinco) Estados operando o Programa Cédula da Terra. Resultarão, desse modo, 12 (doze) assentamentos referenciais superiores por Estado.

⁶³ Ministério Extraordinário de Política Fundiária; Ministérios do Meio Ambiente; da Agricultura; de Ciência e Tecnologia; do Trabalho; Secretaria Especial de Integração Regional; Inbra; Sudene; Banco do Nordeste; Banco do Brasil; BNDES; Sebrae; Comunidade Solidária; etc., coordenados pelo último.

argumentado, pela simples eliminação da dispersão e dos desperdícios em curso. Eliminação se efetivando, naturalmente, por meio de um planejamento politicamente consentido e adequado tecnicamente. Será necessário, então, envolver e integrar, indispensavelmente, dada à abrangência da ação, cada governo estadual e, necessariamente, os governos municipais e as comunidades locais, institucionalizadas. Os dois últimos segmentos — governos municipais e comunidades locais — mais que indispensáveis, devem ser envolvidos profundamente, dada à lógica da difusão e o nexos fortemente local de cada ação. Igualmente, dada à necessidade de socialização de várias infra-estruturas e formas produtivas, apenas viáveis sustentavelmente, em seus aspectos produtivos, se efetivamente coletivizadas.

79. Primeiros Passos da Fase Executiva de um Programa Base Zero

E qual o primeiro passo da fase já executiva a se dar, e quais desdobramentos poderão ocorrer, num possível e eventual programa geral Base Zero?

Supondo-se já ultrapassada a fase de treinamento e capacitação, o início ideal deve ser pela elaboração do Plano Diretor das MBHs. A seguir, será perfeitamente cabível uma fase de construção institucionalmente duradoura de meso e microbarramentos com uma concomitante abertura de estradas carroçáveis auto-organizativas. O binômio estradas-meso/microbarramentos é o passo chamativo-indutor desse novo processo. Trata-se de um processo de desenvolvimento agrícola muito mais amplo, profundo e sustentável que os experimentados na região até o presente momento (fase de construção antecedida natural e indispensavelmente do convencimento, treinamento e capacitação técnica devidos).⁶⁴ Em vindo a acontecer um programa Base Zero regional no Nordeste semi-árido, será em tal hipótese um desenvolvimento que buscará, nas fases subseqüentes, reordenar racionalmente todo o tradicional conjunto produtivo em vigor. A racionalização deve começar por um reordenamento físico das infra-estruturas rurais, tornando-as comunitárias em nível das microbacias. A iniciar pelos resultados favoráveis a todos, obtidos a partir da construção dos meso e microbarramentos sucessivos Base Zero, sinergicamente encadeados, provavelmente viabilizar-se-á

o convencimento quanto às vantagens de as infra-estruturas de uso geral serem comunitárias. Por decorrência, viabilizar-se-ão os custos de implantação e de uso de outras infra-estruturas comunitárias de usufruto geral, igualmente fundamentais. Do modo analisado, provavelmente tornar-se-ão comunitárias em toda e qualquer MBH, favorecendo várias racionalizações dos seus custos de implementação e posteriormente custos de operação, infra-estruturas como energia elétrica, estradas vicinais internas à MBH, meios de comunicação telefônica, armazéns, poços tubulares de média profundidade (algo como 60m) onde viável e apropriado, etc.

80. Expectativa de Mudanças na Sociologia Rural Semi-Árida a partir de um Programa Base Zero

A introdução do conceito Base Zero significará apenas uma mudança na paisagem física do Nordeste seco, deixando intocada a sua sociologia agrícola atual?

Acreditamos que não. Desencadeará presumivelmente mudanças para melhor na sociologia agrícola regional, mudanças sociológicas positivas, forçadas pela contingência prática da necessidade de organização em torno das infra-estruturas comunitárias acima cogitadas. Isto para, sem outra alternativa poder delas dispor efetivamente, porque a custos individualmente compatíveis e assim viáveis. Especula-se que provavelmente a aglutinação social típica na região, ainda muito individualista, certamente evoluirá. Evoluirá positivamente, indo do compartilhamento das infra-estruturas básicas para o compartilhamento das estruturas dos próprios processos produtivos de interesse comum (compartilhamento que, de resto, em se tratando de infra-estruturas básicas, não representa nenhum fato extraordinário nem novidade nas melhores práticas sociais e nas mais exitosas socioeconomias. Tal prática viabilizadora há muito acontece nos espaços urbanos, com o compartilhamento dos serviços, e, portanto, custos viabilizados pelos correspondentes rateios, no abastecimento da água, na energia elétrica, nos telefones, nas vias de acesso pavimentadas, na limpeza urbana, etc.).⁶⁵

⁶⁴ A fase chamativo-indutora do Conceito Base Zero, materializada pelo binômio estradas-meso/microbarramentos corresponde a um tipo de intervenção econômico-construtiva perfeitamente enquadrável nos programas emergenciais da seca tipo "Frentes Produtivas de Trabalho", beneficiando-se, portanto, dos bilhões monetários que envolvem.

⁶⁵ Os denominados bens públicos e semi-públicos.

As experiências já ensaiadas sobre a organização social indicam que, em tal hipótese, em nível governamental, devem ser oferecidos facilidades e meios para o surgimento de organizações formais comunitárias, destinadas a operar como mediadoras de conflitos. Serão necessárias organizações comunitárias formais no interior das microbacias hidrográficas, nas pequenas bacias aglutinando várias microbacias, bem como federações de organizações de bacias nos municípios, e de municípios nos Estados. Representarão tais organizações comunitárias formais, nos correspondentes níveis de aglutinação, o surgimento de sujeitos coletivos necessários à organização do capital social, indispensável à agricultura sustentável.

81. Expectativas Gerais de Mudanças no Semi-Árido a partir de um Programa Base Zero

Em síntese, que expectativas a hipótese de uma larga disseminação do conceito Base Zero levanta?

Um tal programa com lógica Base Zero, com uma organização técnica como a sugerida ao longo deste ensaio, terá como primeiro efeito positivo e produtivo a recuperação e preservação da condição ambiental básica e operacionalmente primária da agricultura regional (reconstituição do capital ambiental). Concomitantemente proporcionará a salvação transitória, enquanto se constrói um futuro sustentável para os próprios beneficiários da salvação. Será uma salvação em bases frugais, porém dignas, da parte mais propriamente social (capital humano), principalmente rural do semi-árido nordestino. Essa parte social, como é do conhecimento de todos, está hoje, vexaminosamente, quase excluída do tecido social brasileiro, sob todas as formas. Quase só vegeta, carente de tudo (será o Base Zero, assim, um programa de restauração do capital físico básico do meio ambiente e do capital social do Nordeste semi-árido, dramaticamente esgarçados). Tal condição física ambiental, uma vez restaurada e corretamente manejada, e o capital social, uma vez revivificado e aglutinado, são com certeza o elo mais infra-estrutural e básico de todos os fatores concorrentes para produção final socioeconômica, ou satisfação econômico-sociológica regional. Portanto, recuperá-los significará dar um passo de gigante na solução do problema agrícola do semi-árido do Nordeste do Brasil. Terminará pela nova e

poderosa viabilidade de possibilidade de solução evidenciada, por constituir-se num importante fator de sedução e convencimento das pessoas, autoridades, etc. Com certeza irá induzir progressivamente um novo e cada vez melhor grau de aglutinação social e, daí, recuperação econômica no semi-árido nordestino do Brasil. Isto, se não para ter acesso a um luxo provavelmente não desejado nem pretendido, mas para dispor de padrões de absoluta dignidade e verdadeira riqueza sob a forma de felicidade social.

82. Lógica Base Zero e o Nível de Esforço Laborial

E sabendo-se, como se sabe, que na atualidade há em marcha uma já visível construção de uma sociedade pós-industrial com labor crescentemente aliviado, o conceito Base Zero não remaria contra a maré, ou trafegaria na contramão da história, sugerindo uma volta a um mundo rural marcado por um labor tradicionalmente penoso ?

Talvez seja essa a questão mais sutil, e do ponto de vista da dignidade humana mais bela, embutida subjacentemente na lógica Base Zero. As atividades laborais humanas tipicamente agrícolas, implícitas no conceito, irão progressivamente avançando no sentido de se tornarem mais e mais leves. Por razões de oportunidade, não será analisado neste texto, em profundidade, como tal fato está se dando no Projeto Base Zero Fazenda Carová e se dará cada vez mais intensamente na prática tanto local como geral. Cabe, não obstante, antecipar que a maior parte da realização economicamente produtiva consuntiva e mercadológica em jogo, uma vez ultrapassada a fase de construção infra-estrutural, passará a ser numa enorme medida realizada, na lógica Base Zero, pelas ações da natureza⁶⁶ de modo indutivo-espontâneo. Inclua-se em tais ações os trabalhos úteis realizados naturalmente pelos animais domesticados por meio de seus manejos racionalmente gerenciados. Na prática operacional do conceito Base Zero, é como se os operadores produtivos humanos, na nova lógica, se tornassem como que gerentes ambientais. Gerentes induzindo muitas vezes, por meio de levíssimas intervenções laborais “*inteligentes*”, grandes aportes de contribuições produtivo-processuais (portanto econômico-mercado-lógicas) da natureza incluídas as dos animais domesticados ou não.

⁶⁶ Semelhante ao que ocorreu com a ação das hidroelétricas, que possibilitou que muitíssimo do anterior pesado esforço humano fosse transferido para as máquinas acionadas por motores elétricos.

VI - O Posicionamento

83. Negócio e Postura Base Zero

E a iniciativa referencial Base Zero Fazenda Caroá é um negócio tecnológico? Um hobby? Uma filantropia? Uma benemerência?

Rigorosamente, a iniciativa Base Zero não se classifica em nenhuma das hipóteses. Não obstante, por certos momentos de sua já longa história, pode ter se enquadrado em qualquer uma delas. Hoje é com certeza uma possibilidade substantiva de prestação de serviços rigorosa e adequadamente profissionais na transferência de um conhecimento extremamente simples (no aparente). Isto, paradoxalmente, sem jamais poder ser um *saber fazer* simplório, porque é um *saber* natural e irrecorrivelmente muito abrangente, complexo (no subjacente) e multiplamente diversificado. Essa transferência de conhecimento quer por si mesma, quer pela abrangência da clientela potencialmente receptora, exigirá um gigantesco esforço de geração de massa crítica convencidora, de sistematização ordenadora e de difusão disseminadora.

É quase um negócio, porém, *sui generis* porque, mesmo sendo de um altíssimo nível de aplicabilidade e demanda, apresenta-se transacionalmente de modo muito distinto das práticas mais corriqueiras. Muito distinto, por exemplo, do negócio dos modernos softwares comercializados pelos gigantes da computação, que vendem seus bons produtos em qualquer lugar do planeta, para a camada mercadológica mais poderosa economicamente. Transacionalmente, o conhecimento Base Zero apresenta-se numa condição inversa. Isto porque é um produto tecnológico talvez comparável ética e utilitariamente às melhores finalidades dos modernos softwares, mas está desenvolvido, especialmente, para a gente financeiramente pobre do semi-árido ou generalizadamente rural brasileira, nesse aspecto uma das mais pobres do planeta. Desse modo, certamente por um longo tempo, tal produto não poderá ser adquirido diretamente por seus usuários. Isso de tão excluídas historicamente que estão, essas pessoas, dos circuitos econômicos convencionais transacionadores.

Também será um quase negócio muito distinto dos convencionais, porque fadado a ter que investir quase tudo o auferido, em desenvolvimento. É um quase negócio para ser necessariamente praticado com a intermediação de instituições públicas, que se deseja, quem sabe pela primeira vez, com posturas de seriedade e compromisso social com esses excluídos históricos. A advertência se justifica porque a postura de descompromisso foi muito freqüentemente a postura política mais marcante nesse segmento da ação pública tradicional. Uma nova postura de interesse e seriedade é absolutamente indispensável ao caso, dada a enorme abrangência e complexidade da matéria.⁶⁷

Sob premissas de seriedade, pode surgir uma rede de estabelecimentos agrícolas referenciais para convencimento, capacitação e treinamento. Possibilidade em que todos os estabelecimentos, constituindo tal rede, estariam fundados no novo modo de desenvolvimento rural Base Zero. Em tal hipótese deve ser uma rede estratégica e perfeitamente distribuída geograficamente nos diversos Estados da Federação. Como evidenciado ao longo do presente texto, o embrião de um tal hipotético processo, materializado pelo Base Zero Fazenda Caroá, está praticamente desenvolvido de modo tecnologicamente irreversível. Disse um poeta⁶⁸ que “cada homem é ele e suas circunstâncias”. Aparentemente, cada região geográfica, como o Nordeste semi-árido do Brasil, também...

84. Não Convencionalismo do Negócio Base Zero

Então a iniciativa referencial Base Zero Fazenda Caroá é ou não é agora um mero negócio tecnológico convencional?

Não. É um quase negócio de prestação de serviços tecnológicos, mas não é convencional. É um negócio tecnológico, mas politicamente engajado. A questão suscitada oportuniza uma definição essencial de postura do conceito Base Zero nos aspectos científico-tecnológico, político e social. Postura implícita intrinsecamente no posicionamento político permanente e concreto do conceito

⁶⁷ De modo óbvio, o cidadão mais bem situado na estrutura social, notadamente a urbana, não aceitaria a ineficácia absoluta das políticas e serviços públicos tradicionais. Todavia, a arcaica organização social rural, aliada à imprevisibilidade produtiva, deixa o homem do campo, quase perdendo a condição de sujeito, à mercê do “mercado da sorte”, do patrimonialismo do setor público, da burocracia corrupta ou da ignorância/arrogância tecnocrática.

⁶⁸ Ortega y Gasset, também filósofo.

Base Zero. Postura que define o posicionamento da opção tecnológica Base Zero, que se pretende seja correto, frente aos seguintes *dilemas/problemas* cruciais:

- promoção de um desenvolvimento com acesso e usufruto socialmente coletivo e *equitativo* aos recursos naturais, especialmente a água (prevalência de um direito coletivo e democrático); ou,
- promoção de um desenvolvimento com acesso e usufruto *não equitativo*, com apropriação individualista e privatizante daqueles recursos (prevalência de um direito individual e autoritário);
- promoção de um desenvolvimento com um enfoque científico e tecnológico dos recursos naturais, especialmente da água, não restrito em relação à multiplicidade complexa dos recursos naturais, abrangendo toda a *ecologia*; ou
- promoção de um desenvolvimento com um enfoque científico e tecnológico restrito, por exemplo, abrangendo apenas a *hidrologia* daqueles recursos;
- promoção de um desenvolvimento preocupado em priorizar e dar vantagens para os do “*andar de baixo*” da sociedade; ou
- promoção de um desenvolvimento preocupado em priorizar e dar vantagens ou atender interesses do “*andar de cima*”;
- esperar que sistema econômico-institucional estabelecido “bondosamente” se disponha a apoiar o empreendimento Base Zero; ou
- ir à luta fazendo valer mercadologicamente, para quem pode pagar até porque vive sistematicamente desperdiçando.

Nas oito questões, duas a duas antagônicas, face a uma realidade como a que o “Jornal Nacional” volta e meia exhibe como retratação da seca, apresentando por exemplo: mães que já perderam 3 crianças só na atual calamidade 97/98; famílias inteiras comendo “sopa” de palma forrageira... o posicionamento do conceito Base Zero é claro e firme. Alinha-se com o coletivo e o equitativo. Para tal, estriba-se no abrangente e no ecológico. Preocupa-se obstinadamente em servir aos segmentos sociais do “*andar de baixo*”. Não faz graça nem careta para o sistema econômico-institucional estabelecido.

84. Forças Paradigmáticas do Conceito Base Zero

Mas, sumariamente, como o conceito Base Zero se atribui poder quebrar o atual paradigma da agricultura ou do desenvolvimento rural semi-árido?

Praticando o contrário dos vários submodos produtivos, a saber:

- não desmatando e queimando (mediante remoção com tratores ou mediante broca) a vegetação nativa visando aos seus cultivos;
- tendo o abastecimento da água de consumo baseado exclusivamente em águas subterrâneas de baixa e média profundidade;
- operando produtivamente com a manutenção e exploração com conservação de altas taxas de vegetação nativa (aproximadamente 95% da área do universo total da unidade produtiva) com manutenção e possível recuperação e acréscimo à biodiversidade local;
- operando produtivamente com a exploração de cultivos vegetais na área de produção exótica (aproximadamente 5% da área do universo total da unidade produtiva) com preocupação de máxima diversidade, portanto não monocultivos;
- explorando gados segundo uma diversidade que tenda a reproduzir apenas um aperfeiçoamento e adaptação do sistema natural;
- praticando uma irrigação apenas não sistemática, como recomenda Euclides da Cunha;
- induzindo a formação de unidades produtivas organizadas segundo MHHs, etc.
- baseando os planejamentos técnicos em macro dados como os macro topográficos em vez de micro topográficos.

Reforma Agrária e Globalização da Economia: o caso do Brasil

Consultor da FAO/Incra
Professor Adjunto da
Universidade Federal
Fluminense - UFF

Carlos E. Guanziroli

1. Introdução

Desde que Lehmann escreveu “*The Death of Land Reform*” (1978) e Alain de Janvry “*The Agrarian Question and Reformism in Latin America*” (1981), muitas coisas aconteceram, tanto no campo acadêmico como na agricultura propriamente.

Hoje em dia, com a integração cada vez maior entre as economias dos países e com a globalização crescente das atividades econômicas, mudou o debate a respeito da reforma agrária. É pouco convincente insistir apenas nos argumentos clássicos do tipo: as consequências são positivas pela contribuição à produção, ao emprego, o custo é baixo etc.

Para explicar porque alguns países, como o Brasil, continuam tentando realizar uma reforma agrária, deve-se averiguar até que ponto esta reforma se enquadraria nas tendências socioeconômicas do momento, ou seja, qual é sua lógica ou racionalidade no processo de desenvolvimento vigente, em níveis nacional e mundial.

Para contribuir com esta análise, buscaremos algumas explicações de ordem teórica e avançaremos algumas informações de ordem conjuntural que, segundo nos parece, podem ajudar a entender a lógica atual da reforma agrária no Brasil.

Faremos, finalmente, algumas sugestões de agenda para o tema da reforma agrária e da agricultura familiar que, embora se apliquem mais à realidade brasileira, podem ser estendidas também para outros países.



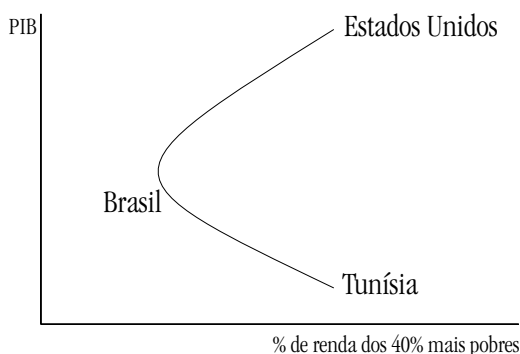
2. Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico

Até pouco tempo atrás, tratar do tema do desenvolvimento econômico e não referir-se à famosa parábola de Kuznets (1955) era impossível. Esta parábola mostrava que existia uma correlação não-linear entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda, ou seja, os países muito atrasados, sem nenhum sintoma de desenvolvimento, teriam um perfil de distribuição de renda bastante eqüitativo. Posteriormente, à medida que o crescimento econômico acontece, a inequidade da distribuição da renda começa a aparecer, basicamente, por causa das diferenças intersetoriais de produtividade causadas pela introdução das novas tecnologias em alguns setores. Isto traz como consequência diferenças salariais significativas.

Ao final do processo de desenvolvimento, os países tenderiam, novamente, a equilibrar seu perfil distributivo, em função dos progressos educacionais que permitem suavizar as diferenças de salários e pela diminuição mesma do “gap” de produtividade, já que todos os setores alcançariam altos índices produtivos. Considera-se também, no marco desta teoria, que, na última fase, haveria uma diminuição da proporção das “rendas” (sejam fundiárias ou de monopólio) na economia, o que contribuiria para desconcentrar a renda em geral.

Este processo pode ser ilustrado, mais ou menos, da seguinte forma:

282



É possível supor que um país como a Tunísia deva ter um perfil de distribuição relativamente eqüitativo. O Brasil, por estar em plena fase de crescimento e, portanto, de crescimento da produtividade em alguns setores, estaria piorando sua distribuição da renda. Mas isto não deveria ser motivo de preocupação, já que esta concentração é sinônimo de crescimento e, uma vez alcançado um nível mais alto de desenvolvimento, como o dos Estados Unidos, voltaria a haver eqüidade de rendas.

Não se trataria de propor, portanto, nenhuma medida distributiva, como a reforma agrária, que é cara e difícil de ser financiada pelos países em desenvolvimento, prejudica a recuperação econômica e põe em risco todo o esforço de estabilização econômica. A solução não passaria por aí, já que seria uma questão, basicamente, de produtividade intersetorial e de educação e não de distribuição.

Outros economistas como Chenery, Hollis (1974) e Fishlow (1995) já demonstraram que havia uma relação diferente entre o processo de crescimento econômico e a distribuição de renda. Viam nesta última uma condição fundamental para que o crescimento ocorresse. Mais recentemente, dois americanos, Deininger e Squire (1997), compilaram informações de um número significativo de países e correlacionaram distribuição da terra (como proxy de renda) e crescimento econômico. Os resultados obtidos contradizem seriamente os argumentos de Kuznets. Nas palavras dos autores:

com base em nossos dados, pode-se afirmar que distribuição inicial de renda desigual não é um forte determinante de crescimento futuro. Ao contrário, a desigualdade na propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento a longo prazo.

p. 13 (tradução nossa)

Esse tipo de conclusões, consubstanciadas em fortes evidências empíricas, surgem agora, pela primeira vez, desde o tempo em que a parábola de Kuznets era vista como indiscutível.¹ Os motivos seriam: a maior capacidade que teriam os beneficiados com terra para contrair empréstimos para a produção, gerar poupança e, em consequência,

¹ O trabalho de Birdsall e Sabot (1994) correlacionava o perfil de distribuição de renda com crescimento econômico, demonstrando, na linha de Chenery, que “high inequality is likely to constrain the country’s growth in the long run”. Comparando a Coreia com o Brasil, ele afirma que se este último país tivesse tido um perfil de renda mais desconcentrado poderia ter crescido em torno de 17,2% a mais nos últimos 25 anos.

aumentar os investimentos nas áreas onde houve redistribuição de terra.

O mais importante é a explicação final que eles dão a este fenômeno:

Nós interpretamos isto como uma indicação de que a evolução da renda e da desigualdade é muito mais uma consequência das condições iniciais e das políticas aplicadas, do que produto de uma lei inamovível.

p. 3 (tradução nossa)

Ter-se-ia provado, assim, que políticas de distribuição de terra, se aplicadas desde o início, facilitam e aceleram o processo de desenvolvimento.

No campo da discussão estritamente agrária, encontram-se algumas pistas interessantes do porquê da distribuição de terra poder afetar o desenvolvimento econômico e a produção agrícola, em particular. Biswanger (1994) demonstra que o impulso dado pela distribuição de terra está relacionado com as vantagens da produção agrícola familiar sobre as grandes explorações. Afirma que:

“ Tanto os países comunistas, como muitas economias de mercado, têm pago um preço enorme por assumir — sem evidências empíricas suficientes — que as grandes explorações são mais eficientes que as pequenas. As grandes explorações são, freqüentemente, bem administradas e tecnicamente eficientes para produzir altos volumes de produção. No entanto, seus custos

de produção excedem, usualmente, os custos das unidades menores de produção, que se sustentam, principalmente, no trabalho familiar, tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos.

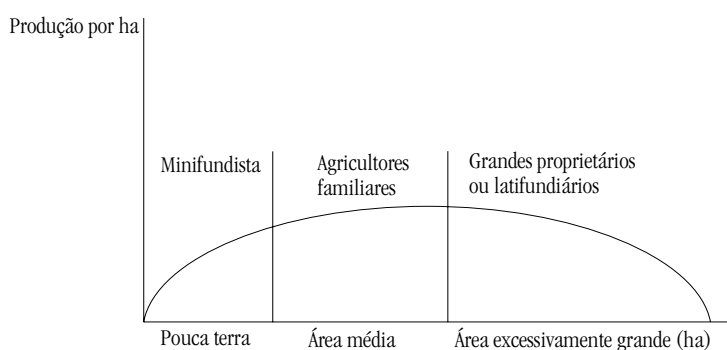
p. 3 (tradução nossa)

Fica claro no trabalho de Biswanger e de outros autores (Cline, B., 1979; Albuquerque, 1987; Guanziroli, 1990) que na agricultura, salvo raras exceções, não existem economias de escala. Os grandes proprietários têm algumas vantagens econômicas relacionadas com a utilização de alguns equipamentos indivisíveis, que não servem para áreas pequenas, e com as facilidades de crédito e de comercialização. A mecanização, no entanto, pode ser feita também em áreas pequenas, por meio do aluguel de máquinas ou pela compra em grupos comunitários. As grandes empresas agrícolas têm, como desvantagem, os custos de supervisão e gestão da produção que, na agricultura, diferentemente da indústria, são extremamente altos, quando se contrata um grande número de trabalhadores.

Os agricultores familiares têm vantagens justamente nesta área da gestão do trabalho; pelos seguintes motivos: a) os membros das famílias participam nos lucros e, por isso têm mais incentivos para trabalhar; b) não há custo de contratação e busca de trabalhadores; e c) ao participar também dos riscos, os membros da família assumem os prejuízos sem necessidade de aumentar os preços dos produtos (Biswanger, 1989).

A pouca incidência de economias de escala pode, graficamente, ser assim apresentada:

No intervalo de 0 até um certo tamanho mínimo, o das unidades muito pequenas, haveria economias de escala, ou seja, à medida que crescem em tamanho melhoram seus rendimentos por área. Uma vez alcançado este limite, abre-se um amplo espaço de economias constantes de escala, ou seja, aumenta o tamanho, mas os rendimentos não aumentam proporcionalmente, porque todas as inovações tecnológicas já foram incorporadas.



Outros autores (Lund and Hill, 1979) verificaram que, em vários setores da atividade agropecuária, os rendimentos da terra, como proxy de eficiência, ou a produtividade total dos fatores, têm uma relação semelhante à apresentada no gráfico acima. No intervalo de 0 até um certo tamanho mínimo, o das unidades muito pequenas, haveria economias de escala, ou seja, à medida que crescem em tamanho melhoram seus rendimentos por área. Uma vez alcançado este limite abre-se um amplo espaço de economias constantes de escala, ou seja, aumenta o tamanho, mas os rendimentos não aumentam proporcionalmente, porque todas as inovações tecnológicas já foram incorporadas². Ao ultrapassar um tamanho máximo, as propriedades tornam-se improdutivas porque começam a atuar deseconomias de escala, basicamente os custos crescentes de gestão e supervisão.

As grandes explorações têm, sem dúvida, maior capacidade de rentabilizar os segmentos de suporte, como transporte, processamento, comercialização das mercadorias e *inputs*, mas estas não são atividades “*porteira adentro*”, ou estritamente de produção agropecuária.

Não havendo argumentos econômicos relevantes que expliquem a existência das grandes propriedades e das muito pequenas, sobra apenas o argumento das políticas públicas, como já tinha sido demonstrado por Deninger anteriormente. As políticas públicas, sob o manto de todo tipo de subsídios e facilidades dados aos grandes proprietários, têm efetivamente contribuído para alterar o formato ideal das propriedades e sua forma de gestão na América Latina.

As formas extensivas de produção agrícola, organizadas em grandes estabelecimentos, têm grandes dificuldades de operar a taxas de lucro compatíveis com o custo de oportunidade das atividades industriais ou financeiras, por causa, principalmente, do risco advindo dos problemas climáticos e pragas (Vergopoulos, 1978) e, complementarmente, pela existência de tempos ociosos

na agricultura, derivados da sazonalidade da maior parte dos produtos (Mann and Dickinson, 1978).

Têm sido os subsídios ao crédito e os incentivos fiscais, aliados aos baixos salários, que, ao compensar os riscos da natureza e a baixa rentabilidade natural da agricultura, permitiram a sobrevivência e a expansão das unidades patronais extensivas.

Apesar das facilidades canalizadas no Brasil para os grandes produtores por meio da política agrícola, o setor oposto, o dos agricultores familiares, tem conseguido manter seu lugar na produção agropecuária a taxas bastante razoáveis: contribui com 28% da produção total, apesar de ter apenas 22% da terra e recebendo somente 11% do crédito rural total (FAO/Incra, 1996). Isto demonstra o que vínhamos afirmando anteriormente: os agricultores familiares, com menos crédito e em menor superfície, produzem mais que os grandes ou, em outras palavras, são mais eficientes no uso da terra e do capital. Essa vantagem está dada pelo uso abundante de mão-de-obra (o que gera muito emprego, porém, de baixa produtividade) e pelas características especiais do trabalho familiar.

3. Liberalização da economia, globalização e agricultura familiar

Sempre se associou a existência de subsídios à necessidade de proteger a agricultura de baixa renda, os pequenos produtores. Supunha-se, neste mesmo sentido, que o fim dos subsídios ao crédito e aos preços traria grandes prejuízos à agricultura familiar e, em consequência, afetaria a produção agropecuária, já que estes produtores não suportariam uma política baseada em juros reais e positivos.

A liberalização das políticas agrícolas no Brasil começou em 1984, tendo se aprofundado realmente em fins da década de 80 (Guanziroli, 1990, Guimarães, 1997). Chega-se assim aos anos 90, com poucos casos de subsídios ao crédito ou via preços, excetuando os beneficiários da reforma agrária, que

² Berry and Cline (1979) encontraram uma curva tipo S, já que os grandes estabelecimentos são os primeiros a introduzir as inovações tecnológicas, sendo seguidos pelos pequenos, o que fixa o nível para as economias de escala num ponto mais alto da renda dos agricultores.

não são muito numerosos para alterar o panorama (200 mil assentados sobre 5,8 milhões de explorações agropecuárias que existem no Brasil).

Além de serem retirados os subsídios³, o volume de crédito à disposição dos agricultores caiu sensivelmente, passando de R\$ 20,03 bilhões em 1983 para 7,09 bilhões em 1995.⁴ As tabelas que seguem mostram como evoluem as diferentes classes de produtores após a diminuição dos subsídios aos juros e do valor total de empréstimos à disposição do público:

Tabela 1. Participação percentual, segundo classificação do produtor, do valor dos financiamentos concedidos a produtores rurais. SNCR 1987/1995 (%).

	Pequenos	Médios	Grandes	Cooperativa	Outros
1987	21	24	42	9	3
1988	19	24	40	14	3
1989	17	23	49	8	3
1990	27	19	34	16	5
1991	32	23	31	11	3
1992	19	33	24	11	12
1993	19	38	20	8	15
1994	15	55	4	8	19
1995	29	46	1	8	16

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, vários números, em Guimarães op cit.

Conforme foi enunciado na parte teórica deste artigo e em Guanziroli (1990), os pequenos e médios agricultores (agricultura familiar) não se retiraram da produção, mas pelo contrário, aventuraram-se a demandar mais crédito, proporcionalmente ao obtido pelos grandes produtores (os pequenos mais os médios passaram de 45% do valor total de crédito em 1987 para 75% em 1995). Os grandes produtores, face à diminuição dos subsídios que lhe permitiam compensar o alto risco próprio da atividade, ou retiram-se diretamente do setor, ou decidem usar mais recursos próprios. Os pequenos produtores percebem que a oferta de crédito aumenta proporcionalmente com a retirada dos grandes do mercado de crédito. Isto abre margem para aumentar a captação de empréstimos oficiais e para abandonar os contratos que faziam com bancos particulares ou com agiotas locais (venda na folha) que cobravam deles juros muito maiores.⁵

A persistência de uma política de juros positivos permite também a formação de poupanças “verdes”, ou seja capital formado por aqueles que poupam no campo, atraídos por juros mais altos, enquanto que antigamente, preferiam apostar em outras formas de investimento mais relacionadas com a atividade urbana. A poupança rural é posteriormente canalizada para os produtores na forma de crédito, como pode-se verificar na tabela seguinte (a poupança rural aumentou de 20% para 36% em 1995).

Tabela 2. Participação percentual das fontes de recursos no valor dos contratos e financiamentos concedidos aos produtores rurais. SNCR 1990/1995.

Período	Governo Federal Tesouro	Depósitos à Vista	Poupança Rural	Livre	Constitucionais	Governos Estaduais	Outras
1990	26	27	20	20	4	0.1	1
1991	24	22	32	10	3	0.1	7
1992	23	19	45	7	3	0.1	3
1993	27	11	43	12	6	0.1	2
1994	27	12	35	16	5	0.3	5
1995	20	13	36	16	9	0.4	5

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, vários números, extraído de Guimarães.

³ Os subsídios ao crédito rural já tinham sido reduzidos substancialmente nos anos 80. Em épocas de inflação alta, este subsídio era a consequência da não correção integral do capital devido, o que não permitia repor a perda inflacionária. Os juros cobrados também eram muito inferiores à necessidade de correção monetária. Segundo dados do IPEA (1987), a diferença entre a indexação (IGP) e os juros, que era de 72% nas zonas prioritárias do país em 1980, passou a apenas 4,5% em 1986.

⁴ A taxa de câmbio U\$ Dólar /R\$ em fevereiro de 1998 estava a 1.10 Reais para 1 dólar.

⁵ Os juros oficiais, embora altos, são muito menores que os cobrados pelos financistas locais. Isto, no entanto, não deve ser interpretado como uma solução para o problema. Ainda é muito baixo o montante de recursos destinados a este setor. O Pronaf, por exemplo, conseguiu atender 400.000 produtores familiares em 1997 sobre os cerca de 4,3 milhões de agricultores familiares que existem no país.

Tabela 3. Índices de desempenho dos cultivos*: 1980/1996.

Anos	Produto real	Área	Anos	Produto real	Área
1980	100	100	1989	138	111
1981	112	98	1990	123	101
1982	102	103	1991	124	101
1983	107	91	1992	129	101
1984	111	100	1993	127	93
1985	130	104	1994	136	102
1986	115	108	1995	135	101
1987	137	108	1996	134	98
1988	131	112			

Fonte: Agroanalysis. FGV. 16.8

* Algodão, amendoim, arroz, batata, cebola, feijão, milho, soja e trigo.

É interessante constatar, finalmente, que a produção agropecuária não caiu, como se previa que ia acontecer, em função da subida nas taxas de juros. O próximo Censo Agropecuário, a ser publicado em breve, mostrará as causas deste aumento, mas a hipótese de que, em parte, este aumento da produção seja o resultado de avanços produtivos no setor da agricultura familiar não é descartável, uma vez que sua participação no crédito rural aumentara, conforme se viu anteriormente.

O aumento dos índices de produção (de 107, ao final da época dos subsídios para 134 em 1996, quando quase não há mais subsídios e houve uma redução da oferta de crédito oficial de dois terços) é, no mínimo, sugestiva. Uma hipótese é que os agricultores tenham encontrado mais abertura

nos financiamentos outorgados por cooperativas, agroindústrias, ONGs e outras entidades. Estas têm alcançado uma maior madurez, sobretudo no Sul do país, no que se refere ao apoio a sistemas produtivos eficientes.

Observa-se no Brasil uma tendência ao realinhamento da política agrícola com o público da agricultura familiar. Isto acontece, em parte, a partir da percepção de que este público expressa mais claramente as macrovantagens comparativas do país, onde é escasso o capital e abundantes a terra e a mão-de-obra, fatores esses que a agricultura familiar aproveita de forma mais intensiva.

Embora os benefícios aos grandes “fazendeiros” não tenham sido totalmente abandonados, cabe destacar que o governo, através do Ministério da Agricultura (Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR), inaugurou em 1996 um programa inteiramente dedicado ao fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf). Este programa canalizou, na forma de crédito, em 1997, R\$ 1,5 bilhões para 400 mil pequenos produtores familiares.

O programa de assentamentos de reforma agrária também acelerou seu ritmo, passando de um número médio de assentados de 7.452 famílias ao ano (entre 1964 e 1994) para alcançar a meta de 82 mil famílias em 1997, como pode-se apreciar na tabela 4.

Ao se comparar os nove anos de democracia, de 1985 a 1994 com o desempenho posterior (1995-1997), verifica-se que o ritmo de criação de assentamentos teve recentemente uma nova fase de aceleração.

Tabela 4. Evolução dos assentamentos de reforma agrária no Brasil originados por ações do governo Federal: Incra-MEPE.

Período	Número de assentamentos criados	Número de famílias assentadas	Número médio, por ano, de famílias assentadas	Área desapropriada ou adquirida (ha)
1927-1963	2	10.776	299	
1964-1984	43	65.993	3.299	
1985-1989	506	83.732	20.933	
1990-1992	229	45.137	22.568	
1993-1994	111	36.481	18.240	1.461.992
1995-1996	745	104.956	52.478	3.286.428
1997	610	82.000	82.000	1.820.077
Número médio de famílias assentadas				
entre 1964 e 1994: 7.711				
entre 1985 e 1994: 18.372				

Fonte: Incra. Diretoria de Assentamentos.

Não existe, portanto, uma contradição insuperável entre reforma agrária, vista como reforma das políticas agrícola e da terra, e o processo de liberalização da economia e das políticas agrícolas. Há, sim, uma certa contradição com a política agrária especificamente, que está repleta de subsídios, tanto no crédito (Procerá) como no financiamento da terra. No entanto, o governo interpreta que esses subsídios são necessários, já que se trata de transformar um trabalhador rural sem-terra num agricultor e, esta transformação não aconteceria, se fossem cobradas taxas de mercado. Mesmo assim, o governo começa a fazer estudos visando a compatibilizar o crédito aos assentados com as condições vigentes para os agricultores familiares, hoje atendidos pelo Pronaf.

Para completar a análise deste tópico, faltaria encontrar alguma lógica entre a globalização da economia e a reforma agrária. Alguns pensam que a reforma agrária, e em particular, os assentados, nada têm a colaborar com o processo de globalização da economia brasileira, já que seus produtos não seriam competitivos no mercado mundial (em função de sua qualidade baixa, pouca regularidade e preço). Embora isto não seja totalmente certo (há vários assentamentos no Brasil que estão fazendo contratos de entrega de produtos com empresas importantes como Coca-Cola, Carrefour, Maisa), é verdade que não houve ainda uma penetração importante no mercado mundial dos produtos fornecidos pelos assentados.

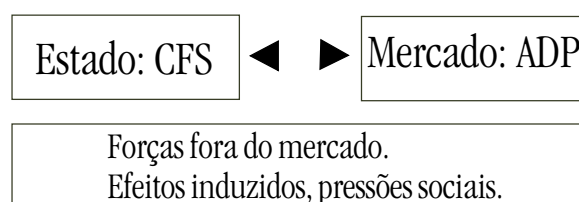
A funcionalidade da reforma agrária, segundo este ponto de vista, estaria dada por sua capacidade de integrar excluídos, ou seja, de gerar renda e emprego a baixo custo, numa conjuntura que se caracteriza pelo desemprego crescente, em função do ajuste das economias subdesenvolvidas ao mercado mundial, i.e., à globalização da economia.

O Brasil apresentaria, assim, a uma vantagem comparativa enorme, do ponto de vista social, em relação a outros países que não possuem nenhuma fronteira agrícola e que, portanto, têm que agüentar o peso do desemprego unicamente com o mercado de trabalho de seus centros urbanos. É, ao mesmo tempo, um dos poucos países que, em função do tamanho de sua área agrícola, ainda pode promover uma redistribuição de terra sem prejudicar o segmento mais dinâmico do setor agrícola, responsável pelos excedentes exportáveis do país. Existe a possibilidade, portanto, de avançar no sentido da globalização minimizando as fricções.

4. A Reforma Agrária e os Movimentos Sociais

Temos descrito até agora o lado exclusivamente econômico da questão: o produtivista, o que pode deixar a impressão equivocada, de que basta deixar as leis do mercado atuar que o preço da terra descerá provocando a desconcentração fundiária. É evidente que isto não vai suceder, pelo menos no ritmo e extensão necessários para atender à urgência social que estigmatiza o país. O mercado não pode resolver o que ele mesmo não criou. A extrema concentração da terra e a exclusão de milhões de brasileiros não é consequência de uma suposta diferenciação social gerada pelo mercado, foi produzida ao longo de cinco séculos de história pelas mais variadas políticas agrícolas.

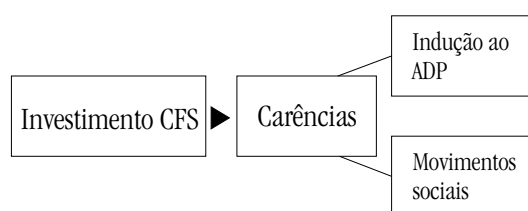
Tanto a sociedade como o Estado são responsáveis pelo perfil socioeconômico da população rural pobre. Albert Hirshmann (1961) foi o autor, que segundo nosso parecer, melhor teorizou a interação entre estes três elementos: sociedade, Estado e mercado. O seguinte esquema revela a parte central de sua teoria:



Segundo Hirshmann, antes de atribuir todas as responsabilidades ao Estado, dever-se-ia perguntar porque este seria capaz de realizar certas obras ou reformas de maneira mais eficiente que o mercado. O desenvolvimento econômico aconteceria então pela interação permanente entre CFS (capital fixo social do Estado), ADP (atividades diretamente produtivas: setor privado) e as forças sociais. Num primeiro momento, o Estado faz algum investimento de tipo CFS; a realização desta obra induz, por um lado, o capital privado a realizar algum investimento produtivo (efeito indutor) e, ao mesmo tempo, deixa a descoberto alguma carência, que antes não se notava, do tipo falta de água, luz etc. O reconhecimento desta carência por algum grupo organizado da sociedade e a exigência de sua solução constituem parte fundamental do processo. O surgimento — ou não — de movimentos sociais ligados à exigência de solução das carências determinará o rumo do processo de desenvolvimento. É muito difícil que o Estado, através da planificação de suas atividades, consiga lembrar que tal

município ou comunidade precisa de alguma obra em particular. Não há tal racionalidade na atuação do Estado. No momento de decidir entre prioridades, ele atuará com CFS nos lugares de onde provenham as maiores pressões sociais, mesmo que partam de setores não muito prioritários.

O desenvolvimento socioeconômico de um país tomará a forma e o rumo dado pela interação entre as três forças já citadas e o seu resultado dependerá da força relativa de cada uma delas.



Creemos que esta exposição do pensamento de Hirshmann, apesar de esquemática, ajuda a compreender melhor o papel dos movimentos sociais no tema da reforma agrária, tanto no que se refere à reivindicação de uma política agrícola adequada como pelas ocupações de terra.

Não há dúvida de que, no Brasil, sem a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST e a pressão permanente da Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura – Contag não teria recommençado a reforma agrária, como aconteceu em 1993, nem se teria aprofundado a demanda por uma política diferenciada em favor da agricultura familiar.

A atuação do MST tem também a particularidade de ajudar a reverter o processo migratório, trazendo de volta para a atividade agrícola jovens que estavam a caminho de sair do campo. Isto desperta, sem dúvida, uma sinergia muito positiva para o desenvolvimento social de um país, sobretudo, quando se percebe que, em muitos países, começa a se notar o contrário, ou seja o envelhecimento da população do campo (Abramovay, R, 1997).

Ao mesmo tempo que a pressão social induz à realização de um investimento por parte do Estado (a criação de um assentamento, por exemplo), deixa a descoberto outras carências, como: falta de escolas, necessidade de comprar ferramentas, falta de estradas etc, e assim inicia-se a nova problemática dos assentados, que agora são os “com terra”. Apesar das críticas dirigidas permanentemente contra o governo pela não solução planejada e, *ex-ante*, de todos os

problemas dos assentamentos, parece que a realidade é mais forte e acaba se impondo. Ou seja, o governo dá o básico e mais caro, a terra, e logo depois vão aparecendo as pressões e as demandas, algumas das quais são equacionadas pelo governo federal, e outras necessariamente serão canalizadas aos governos estaduais e municipais, que assumirão ou não sua solução.

Hirshmann assumia o desenvolvimento com escassez como a melhor maneira de promover o desenvolvimento. Os investimentos iniciais geram novos desequilíbrios, característicos da escassez, e isto incentiva a busca de soluções, tanto por parte do Estado como da própria população afetada, dando-se assim o sinal de por onde se tem que avançar na busca das soluções. A abundância em excesso das ações do Estado, ao contrário, pode sufocar e conformar a população, que assim perderia impulso para participar e encontrar novas soluções.

É importante reconhecer que, diferentemente da época da colonização amazônica, nas regiões onde se localizam as atuais áreas de reforma agrária existe, em geral, uma matriz social que representa a sociedade organizada. Se esta sociedade não assume a solução dos problemas dos assentamentos, tampouco se beneficiará de seus produtos, o que imprimirá um rumo específico ao processo de desenvolvimento. Outras municipalidades mostrarão que, fazendo as obras básicas, é possível progredir mais, o que pode reanimar todo o processo em nível regional. É evidente que o embate tem que se dar nessa área, já que é aí onde se manifestam mais fortemente as possibilidades de participação social.

5. Reforma Agrária na Conjuntura Atual

Uma das condições básicas para se poder promover uma verdadeira reforma agrária no Brasil foi cumprida: a eliminação dos subsídios e incentivos aos grandes proprietários. Foram, desta forma, removidas quase todas as causas que geravam distorções no setor agropecuário. Ao mesmo tempo, alguns esforços, por enquanto tímidos, mas reais, têm sido realizados no sentido de implementar políticas agrícolas e agrárias que favoreçam a agricultura familiar. Estas políticas sustentam-se pela pressão dos movimentos sociais no campo.

Além dessa mudança estrutural, têm aparecido, nos últimos anos, algumas condições favoráveis para a implementação de uma política desse tipo, a saber:

- 1) A Lei de Imposto de Renda (Cédula G) foi mudada de forma a impedir que as empresas industriais

descontem de seus lucros totais as perdas nas atividades agrícolas, o que leva, também, a que diminua o interesse em manter a terra somente para este fim, ou seja, para pagar menos impostos;

2) A aprovação da lei instituindo o Imposto Territorial Rural (ITR) que pune, decisivamente, a apropriação de terra para fins especulativos;

3) A diminuição dos subsídios ao crédito e o fim dos incentivos fiscais têm levado grandes produtores a colocar suas terras à disposição do mercado e a mudar de ramo;

4) A crise do setor de empresas agropecuárias que ocorre em algumas regiões do país; como a do setor açucareiro das regiões da mata nordestina e do litoral fluminense, devido à eliminação do subsídio ao álcool; dos megaprojetos de irrigação que não sustentam os custos fixos; das grandes empresas fruticultoras de Rio Grande do Norte que sofrem o peso da excessiva mão-de-obra contratada; da pecuária na Amazônia que perdeu os incentivos fiscais; da soja em Mato Grosso que começa a sofrer as pragas (nematóides, ver Projeto UTF/BRA/036; informes regionais); abre espaços para a construção de alternativas produtivas baseadas na agricultura familiar. Muitas destas empresas fazem propostas ao Incra, de desapropriação negociada, para viabilizar sistemas de terceirização e/ou integração entre as mesmas e os agricultores assentados em suas terras;

5) Existe uma grande demanda social por terra causada, principalmente, pela saturação das possibilidades de emprego nas grandes regiões metropolitanas. Isto estimula a segmentos significativos da população rural - que antes migrava - a buscar sua opção de trabalho em centros urbanos menores, onde o emprego depende, fundamentalmente, da atividade agrícola. Isto configura pressão, às vezes conflitiva, sobre o campo, para gerar empregos;

6) O fim do regime de alta inflação, em 1994, reduziu a demanda de terra para ser usada como *hedge* antiinflacionário ou ativo especulativo.

Esse conjunto de fatores provocou a queda sistemática dos preços da terra (ver tabela 5), fato acentuado nos dois últimos anos, o que abre perspectivas novas de acesso à terra para os sem-terra. Conforme pode-se observar, o preço

da terra de lavoura diminuiu quase 50% entre 1994 (época de alta inflação) e 1997. A terra de pastagens declinou mais ainda, de R\$ 1305 para um valor médio de R\$ 669, em 1997.

Tabela 5. Preço da terra de lavouras e pastagens.

Anos	Brasil (R\$/ha) lavouras*	Região Sul (R\$/ha) lavouras*	Brasil (R\$/ha) pastagens* (1 semestre)
1987	3.124		1.967
1988	753		883
1989	3.490		1.973
1990	2.319		1.413
1991	2.532		1.412
1992	1.527	2.581	796
1993	1.809	2.797	1.163
1994	2.237	3.367	1.305
1995	1.965	2.436	1.151
1996	1.364	1.943	704
1997	1.261	1.813	669

* Em R\$ constantes de outubro de 1996/ha. Valores do primeiro semestre de cada ano.

Fonte: Agroanalysis. Vol 17(1). Janeiro de 1997 e dados FGV para 1997.

A queda vertiginosa dos preços da terra permite supor que a obtenção de terras para reforma agrária deixou de ser um problema tão grave e tão politizado como antigamente. O perigo pode ser o oposto, ou seja, que o Incra acabe comprando terra em excesso ou a preços demasiado altos.

Entretanto, a profundidade das distorções acumuladas e a urgência por soluções fazem com que seja necessária a intervenção do Estado, basicamente para acelerar este processo, criando também condições sustentáveis para o uso eficiente dos recursos produtivos no campo.

6 . Sistemas de Produção nos Assentamentos

289

Nos assentamentos que se organizam em áreas desapropriadas, se desenvolvem sistemas produtivos muito semelhantes aos da agricultura familiar do seu entorno. É evidente que nem todos os assentados conseguem de imediato um alto desempenho e que alguns abandonam suas áreas. Isto acontece muitas vezes por falhas na seleção dos beneficiários ou na seleção da terra onde se implantam os assentamentos.

Apesar disto, pode-se supor que existam exemplos interessantes de sistemas produtivos eficientes nos

assentamentos. Para verificar esta hipótese, a equipe do Projeto FAO/Incrá (UTF/BRA/036) realizou várias pesquisas de campo nas cinco regiões do país, durante os anos de 1995 e 1996, cuja síntese é apresentada a seguir no anexo 1 para os dados de 1996.

A análise dos dados foi feita com base na metodologia de diagnóstico de sistemas agrários.

6.1 Justificativa da Escolha das Regiões

Procurou-se realizar o trabalho de pesquisa preferencialmente em áreas onde houvesse forte concentração de agricultores familiares e de assentamentos de reforma agrária. Ao mesmo tempo, foram selecionadas áreas representativas dos principais ecossistemas do país. O estudo abarcou, como se pode observar no quadro seguinte, ecossistemas bem diferenciados e distantes entre si, como a Floresta Tropical (Norte), Semi-Árido Nordeste (NE), o Bioma dos Cerrados (CO), o Planalto Ondulado do Sul (S) e a Bacia do Paraná (SE).

Além da diversidade regional, o estudo analisa o desempenho de agricultores que dispõem de solos, em geral, de fertilidade média ou baixa e climas temperados com chuvas razoáveis, excetuando o Nordeste onde o clima é seco. As limitações em termos dos recursos naturais potencializam a relevância de sistemas que se revelaram viáveis, apesar do contexto desfavorável.

Tabela 6. Localização dos estudos de caso.

Região	Localização	Zoneamento
NORTE Altamira, Pacajá, Medicilândia	Centro-Sul do Pará	<i>Região de Floresta Tropical</i> Predomínio latossolos amarelos com terras roxas estruturadas. Precipitação média anual: 2000 mm
NORDESTE Valente, Queimadas, Santa Luz e Araci	Noroeste da Bahia	<i>Depressão Sertaneja do Semi-Árido Nordeste</i> Solos de massapê e tabuleiro Precipitação média anual: menos de 800 mm
CENTRO-OESTE Formosa, Itapuranga, Orizona, Iraí de Minas	Sul de Goiás e Oeste de Minas Gerais	<i>Região dos Cerrados</i> Latossolos vermelho amarelo e vermelho obscuro. Precipitação média anual: 1200 mm
SUDESTE Jales e Fernadópolis	Oeste de São Paulo	<i>Bacia do Paraná</i> Latossolos vermelho escuro e vermelho amarelo. Arenosos de fertilidade média. Precipitação média anual: 1200mm
SUL Quilombo	Oeste de Santa Catarina	<i>Planalto Ondulado</i> Solos com predomínio de Latossolo Bruno intermediário associado a cambissolos eutróficos. Precipitação média anual: 2200mm

Fonte: Estudos regionais dos sistemas de produção da agricultura familiar. FAO/Incrá, 1996: Estudos Regionais.

6.2 Resumo Simplificado dos Principais Sistemas de Produção

A pesquisa de campo revelou a existência de aproximadamente 50 tipos de sistemas de produção no âmbito da agricultura familiar do país. Estes sistemas podem ser melhor analisados nos relatórios regionais. O quadro que segue mostra as características principais de alguns desses sistemas nas diferentes regiões:

Tabela 7. Principais sistemas de produção pesquisados, Brasil, 1995.

Região/Tipos	Sistemas de Produção	Renda Familiar Líquida Anual (R\$)	Área (ha)
NORTE			
Consolidado	Cacau-Pecuária	4.574	127
Transição	Pecuária-Café	4.288	156
Periférico	Roça-Pecuária	1.969	98
NORDESTE			
Consolidado	---		
Transição	Sisal-Criatório	2.933	29
Periférico	Criatório-Sisal	578	30
CENTRO-OESTE			
Consolidado	Soja-Milho	31.231	227
Transição	Pecuária Leiteira	5.179	126
Periférico	Subsistência	1.362	21
SUDESTE			
Consolidado	Fruticultores (uva)	23.200	67
Transição	Pecuária-Fruticultor	6.600	68
Periférico	Algodão-Pecuária	2.700	11
SUL			
Consolidado	Suino/Milho+Pecuária	11.824	39
Transição	Milho/Feijão+ Leite	4.529	19
Periférico	Milho-Feijão	1.926	8

Fonte: Estudos regionais dos sistemas de produção da agricultura familiar. (Ver FAO/Incrá, 1996: Estudos Regionais - pesquisa de campo.

Pode-se perceber que os agricultores periféricos da pesquisa possuem áreas muito inferiores aos de transição e consolidados em quase todas as regiões do país. Isto indica que o tamanho da área é um dos limitantes ao maior desenvolvimento econômico deste grupo.

- ▶ O grupo dos periféricos gera uma renda inferior aos patamares de reprodução simples (PRS) considerados para cada região (R\$ 2.300 no Centro-Oeste, R\$ 2.500 no Sul etc.). Este grupo apresenta poucas perspectivas de subsistência e desenvolvimento no contexto das políticas agrícolas e agrárias passíveis de serem implementadas no país. Depende, de fato, de políticas sociais, principalmente.
- ▶ O grupo de transição tem gerado uma renda que oscila entre R\$2.933 no Nordeste até R\$ 6.600 no

Sudeste, o que equivale a algo em torno de 2,5 salários mínimos até 5 salários mínimos por mês, por família, dependendo da região. Trata-se, como já foi demonstrado em pesquisa anterior,⁶ de uma renda semelhante à renda média familiar no Brasil, e superior aos salários pagos aos trabalhadores temporários no setor agrícola do Brasil.

Ao superar o patamar mínimo de reprodução de cada região, os agricultores deste grupo apresentam potencialidades de crescimento econômico e, dependendo do tipo de políticas a serem aplicadas pelos programas oficiais, de se incorporar ao grupo dos consolidados.

- ▶ Os consolidados atingem rendas bastante altas (232 salários mínimos por ano no Sudeste) o que lhes permite sustentar seu próprio desenvolvimento sem necessidade de maior apoio oficial.

⁶ Ver FAO/PNUD-MAARA: “Principais Indicadores Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária”. Brasília, 1992.

No entanto, a mesma situação em termos de renda não se registra em todas as regiões do país. O caso analisado no Nordeste revela a impossibilidade de estruturar um setor consolidado nas condições de clima e solos do semi-árido nordestino. Nenhum agricultor atingiu esse nível, e a grande maioria sobrevive em função do apoio constante de algumas ONGs e entidades. Isto não desqualifica o esforço realizado pelos agricultores e suas organizações no sentido de estruturar sistemas de produção com espécies adaptadas à seca, caprinocultura, obras de irrigação etc. Conseguem, assim, coexistir com a seca e sobreviver à suas conseqüências mais nefastas. Mas os altos custos e as dificuldades crônicas dos sistemas desse tipo não justificam uma política voltada para a *expansão* da agricultura familiar nessa região, como pode ser o caso da reforma agrária.

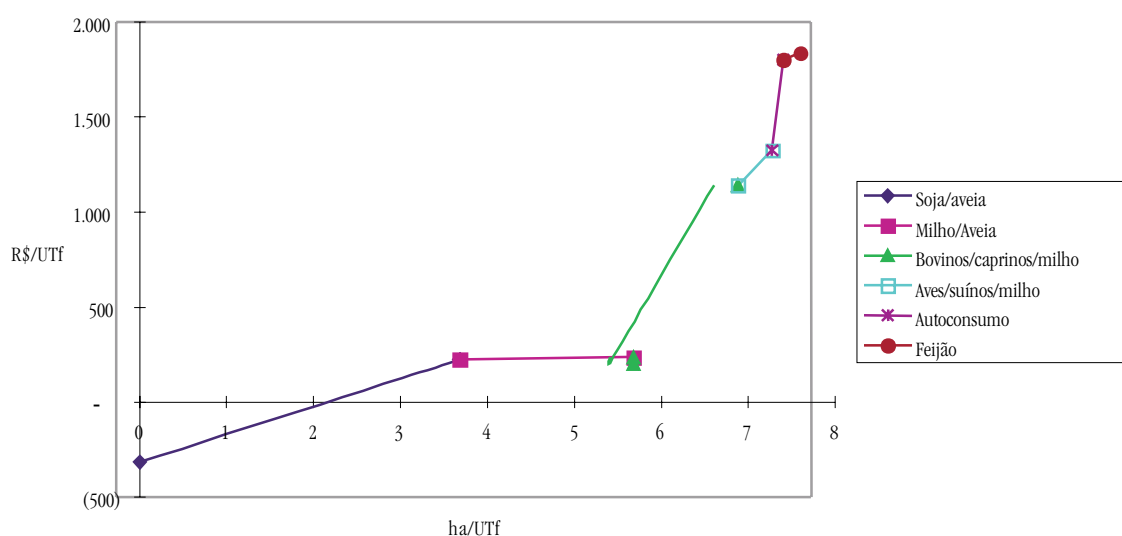
Uma das características dos sistemas de produção implementados por estes tipos de produtores em geral é a predominância generalizada dos sistemas que integram a produção agrícola com a animal. Isto acontece sempre no caso dos tipos de transição, a saber: Pecuária-Café, no Norte;

Sisal-Criatório Caprino, no Nordeste; Pecuária leiteira no Centro-Oeste; Pecuária-Fruticultura, no Sudeste e Milho-Feijão+Leite, no Sul. O grupo dos consolidados também utiliza sistemas integrados pecuária-agricultura, à exceção dos tipos mais especializados de Soja-Milho, do Centro-Oeste; e Fruticultura, do Sudeste; que, embora também tenham algo de produção animal, não a hierarquizam da mesma forma.

Os mais pobres, provavelmente por falta de recursos financeiros e de terra, não atingiram um grau importante de integração, conformando-se com produções simplificadas do tipo Milho-Feijão do Sul, subsistência no Centro-Oeste, etc.

A pecuária leiteira apresenta-se como o sistema de produção animal melhor adaptado para as finalidades de integração com a agricultura no Norte, Centro-Oeste e Sudeste. Já no Sul e Nordeste aptidões específicas apontaram para os suínos num caso e para o criatório caprino no segundo. O gráfico seguinte ilustra uma situação de integração agrícola-animal pertencente à região Sul:

Gráfico 1. Renda agropecuária e área por unidade de trabalho familiar (2,5 UTF)



Conclusão: uma nova agenda para a reforma agrária

A pressão social pela reforma agrária e o empenho do governo em remover os obstáculos jurídicos, administrativos e políticos que dificultam sua aceleração colocam a sociedade brasileira diante de desafio crucial: como fazer com que o acesso à terra represente - mais do que alívio momentâneo de tensões localizadas - uma forma de abrir o caminho da emancipação social a uma parcela importante da população rural que vive em situação de pobreza?

A questão agrária no Brasil não pode, nem deve ser visualizada unilateral ou isoladamente. Para avançar nesse sentido, alguns pontos devem ser evidenciados desde o início.

A reforma agrária é um meio para o fortalecimento da agricultura familiar, não tem finalidade em si mesma. Apóia-se na premissa de que esta forma produtiva representa, para os beneficiários e para o país, o melhor caminho para a incorporação, ao patrimônio produtivo nacional, das superfícies agrícolas que se encontram subutilizadas.

Uma verdadeira reforma agrária, ou reforma do setor agropecuário, colocará a agricultura familiar no centro de suas políticas, que não se limitarão ao problema da posse da terra. Se os assentamentos forem privilegiados com o apoio público em detrimento do conjunto dos agricultores familiares, estimular-se-á mecanismo perverso de realimentação de tensões e, a longo prazo, os efeitos benéficos de uma ação deste tipo ficarão anulados pela falta de uma política agrícola coerente.

O fortalecimento da agricultura familiar e a reforma agrária caminham, portanto, na mesma direção, dando capacidade ao meio rural e à agricultura de ampliar sua contribuição ao desenvolvimento nacional.

No entanto, as soluções não são simples. Agricultores familiares e assentados constituem um público heterogêneo, diversificado e complexo, o que exige soluções diferenciadas. Há os posseiros, os parceiros, os arrendatários, os

trabalhadores de tempo parcial, os bóias frias, os assalariados permanentes, os temporários, os desempregados do campo, os filhos dos pequenos proprietários, os minifundistas, os próprios assentados da reforma agrária e os agricultores familiares consolidados. A proposta não pode ser igual para todos. Alguns já possuem terra, como os minifundistas, porém de tamanho reduzido, outros têm a posse precária, como os posseiros e os parceiros, outros precisam basicamente de infra-estrutura.

A diversidade das agriculturas regionais obriga, também, a buscar formas variadas de intervenção que respeitem as características locais. Os assentamentos, por exemplo, serão diferentes na Amazônia onde caberão, exemplificando, os assentamentos extrativistas enquanto, em outras regiões, ainda persistem os assentamentos tradicionais. Nas áreas de canaviais em decadência do Nordeste e do Norte fluminense, devem haver soluções adequadas para os trabalhadores rurais; no Sul, devem haver formas de acesso à terra especiais para os pequenos produtores minifundistas.

Por este motivo e pela necessidade de executar obras de infra-estrutura adaptadas às necessidades locais, a participação das prefeituras e dos governos estaduais aparece como crucial; não se pode pensar em reforma agrária como uma instância de política unicamente federal. Surge assim a necessidade de descentralizar e de garantir a participação da população peri-urbana local — muitos vivem nas cidades e de outras rendas rurais não agrícolas — e dos assentados nas decisões referentes a seu próprio destino.

Também as formas de propriedade são variadas, compondo-se de terras devolutas, de reservas indígenas, de reservas florestais, de terras privadas, de terras públicas, de concessões de uso, entre outras. Não seria racional conceber uma política fundiária homogênea para uma agricultura tão diversificada como a brasileira, tanto nas relações sociais como nos seus ecossistemas naturais. O principal objetivo é garantir o acesso à terra ao maior contingente de pessoas possível, independentemente da forma como isso é obtido.

O Brasil é um dos poucos países, se não o único que, em função do tamanho de sua área agrícola, pode ainda promover essa redistribuição da terra sem prejudicar o segmento mais dinâmico do setor agrícola, responsável pelos excedentes exportáveis do país. Trata-se de indiscutível vantagem, pois permite a inclusão dos excluídos, ao mesmo tempo que as políticas econômicas tratam da inclusão do país no âmbito da globalização.

Isto exige inovação nos instrumentos de obtenção e acesso à terra. O governo está tratando de incluir em sua agenda um sistema de crédito da terra, basicamente para apoiar os agricultores familiares, cujos sistemas de produção exijam mais terra, e de forma complementar, para os sem-terra. O importante é que se trata da criação de um instrumento a mais para fortalecer e expandir a agricultura familiar.

A complexidade dos sistemas de produção no interior da agricultura familiar exige que se utilize métodos educacionais e de assistência técnica que considerem a necessidade da diversificação, da sustentabilidade ambiental e que respeitem a racionalidade do produtor.

Se se trata de optar pela agricultura familiar e pela reforma agrária, então os métodos de diagnóstico e assistência técnica devem mudar radicalmente. Até há pouco tempo a abordagem era “por produto”, ou seja, estudava-se e recomendava-se em função de um determinado produto. Para a agricultura patronal este método serve porque se dedica basicamente a poucos produtos (monocultura). Mas, para os agricultores familiares, é extremamente ineficaz, leva a um grande desperdício de recursos produtivos e financeiros. Cada sistema de produção tem necessidades diferentes de crédito em função de suas demandas de terra específicas, de inversões em infra-estrutura para fortalecer o sistema etc. Por esse motivo, faz-se necessário introduzir um enfoque que trate o produtor como um “sistema”, ou seja, como um produtor e não como um produto.

Complementarmente a isso, surge a necessidade de entender a lógica do mercado, suas demandas, preços e

infra-estrutura de comercialização, antes de recomendar qualquer tecnologia de produção. É necessário inverter o método de raciocínio, para não induzir os agricultores a alternativas erradas que depois não se validam no mercado.

Finalmente, alguns temas, que até agora pareciam menores, começam a ganhar importância, como a sustentabilidade ecológica, por causa da devastação capaz de ser realizada caso não se cuide do meio ambiente, inclusive dentro dos assentamentos, e também a questão do gênero.

Este último aspecto está mais relacionado ao longo prazo, mas intimamente ligado à problemática do desenvolvimento. Já se verifica hoje em dia, em alguns assentamentos e em muitas áreas de agricultura familiar, a persistência de padrões de comportamento familiar complicados, como a negativa de permitir a participação da mulher e dos jovens nas decisões que se referem à produção. Isso acaba tendo um efeito pernicioso no desenvolvimento da comunidade. Os jovens que não participam, migram mais rápido, o que traz como consequência o esvaziamento do campo, ou, em alguns casos, até o envelhecimento da população rural.

Se isto é verdade, surge imediatamente a seguinte pergunta: para que serviu todo o esforço realizado em termos de mudança de políticas agrárias, se a população jovem não pode reproduzir a agricultura familiar a longo prazo?

Anexo 1. Tabela: Variabilidade da renda monetária dos sistemas de produção típicos da agricultura familiar, 1996.

Tipo de Sistema de Produção	Renda Monetária Mínima.R\$	Renda Monetária Máxima.R\$	Renda Monetária Média.R\$	Causa da Variabilidade
SUL: Paraná-Pitanga				
Soja/aveia/trigo+suíno associado com pecuária mista.	9.044	10.741	9.950	Variação nos preços da soja e dos suínos, da produtividade e dos custos de produção.
Soja/aveia/trigo+milho associado à pecuária mista e erva-mate	11.912	14.750	12.971	Variações nos preços da soja e do milho. Clima.
Milho+criações associados com feijão e erva-mate	1.300	2.100	1.630	Variações nos preços do milho e do feijão. Clima.
Fumo+agricultura de subsistência associados a milho e pecuária.	2.800	5.780	3.928	Variações nos preços do fumo e da produtividade.
Milho + agricultura de subsistência	2.666	3.806	3.359	Variações nos preços e no clima.
Agricultura de subsistência	180	450	282	Degradação de solos.
CENTRO-OESTE: Mato Grosso-Nova Xavantina				
Soja e milho mecanizados.	11.540	106.430	58.585	Queda na produção de soja e no preço (89-95)
Pecuária leiteira+atividade seringueira	11.667	15.227	13.447	Redução no preço do coágulo e do leite (90-96)
Pecuária leiteira+banana	8.242	24.153	16.198	Abandono da banana e queda no preço do leite (88-96)
Pecuária mista	4.137	5.225	4.696	Queda no preço do leite (88-96)
Pecuária de cria	1.849	3.215	2.532	Redução na produção de milho e ração.
Pecuária + agricultura de subsistência	54	378	216	Preço do leite
SUDESTE: São Paulo-Promissão				
Pecuária leiteira +culturas anuais + perenes	15.641	19.143	18.199	Frustração de safra no milho e feijão, queda de preços da laranja e café
Hortigranjeiro + culturas anuais	5.802	13.413	10.035	Queda de preços e frustração nas hortas, no milho e no feijão.
Pecuária leiteira + anuais	3.200	4.573	3.887	Frustrações no milho e feijão, queda de preço do bezerro.
Agricultura de subsistência + gado	868	2.098	1.970	Frustrações de safra no milho, feijão e arroz.
NORDESTE: Paraíba- Pitimbu				
Fruticultura irrigada/gado +inhame, feijão, mandioca, batata doce	17.724	25.135	21.719	Irregularidade das chuvas
Consórcio de inhame + anuais	7.580	12.756	10.009	Irregularidade das chuvas e preços.
Fruticultura sem irrigação+consórcio	3.966	7.648	5.254	Irregularidade das chuvas
NORTE: Pará- S. M. Guamá				
Culturas anuais+pecuária de corte			4.241	
Culturas anuais+ pecuária de corte + 1 cultura perene (com motor)			2.247	
Culturas anuais+pecuária de corte+2 culturas perenes			3.700	
Culturas anuais+ pecuária de corte +1 cultura perene (sem motor)			847	
Culturas anuais puras			1.513	

Bibliografia

- Abramovay,R,1996: "A juventude e a agricultura familiar: uma pesquisa de avaliação", paper não publicado do projeto UTF/BRA/036.
- Albuquerque,M.1987: "*Estrutura Fundiária*". Revista de Economia Política.Vol 7(3), Julho,pp 99-136. São Paulo.
- Birdsall, and Sabot (1994) "*Inequality as a Constraint on Growth in Latin America*".Development Policy (Sept 1994) Washington, DC Center: InterAmerican Development bank (IDB) Citado em Schonleitner, Gunther "Discussing Brazil's Agrarian Question". Unpublished Paper. LSE.
- Biswanger, Hans, Elgin,M:1989: "*Quais são as perspectivas para a reforma agrária?*" Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA.Vol 19, abril 1989. n. 1. Rio de Janeiro.
- Biswanger, Hans.1994: "*Agricultural and Rural Development: Painful Lessons*". Unpublished Paper presented at the 32th meeting of the Agricultura Economic Association. Pretoria. South Africa.
- Chenery,Hollis.1974:"*Redistribution with Growth*".Institute of Development of Sussex:Oxford University Press.
- Cline,W,R.1970: "*Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*".London:North Holland Publishing Company.
- De Janvry, Alain.1981: "*The Agrarian Question and Reformism in Latin America*". The Johns Hopkins University Press.Baltimore and London.
- Deininger,K, Squire L.1997:"*New Ways of Looking At Old Issues: Asset Inequality And Growth*". Unpublished paper presented at Harvard Growth Conference in 1997.
- FAO/INCRA.1994: "*Diretrizes de Política Agrária e de Desenvolvimento Sustentável*." Projeto UTF/BRA/036. Publicado em maio de 1994. Brasília.
- FAO/INCRA.1995-1996: *Relatorios de Diagnósticos de Sistemas Agrários Regionais: região: Sul, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sudeste*. Brasília.
- FAO/INCRA.1996: "*Perfil da Agricultura Familiar no Brasil:Dossiê estatístico*". Proyecto UTF/BRA/036. Publicado en Agosto 1996. Brasília.
- FAO/MARA-PNUD.1992: "*Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária*". Projeto BRA/87/022. Publicado em dezembro. Brasília.
- Fishlow,Albert.1995: "*Inequality, Poverty and Growth:Where Do We Stand?*". Proceedings of the World Bank Annual Conference Development Economics. Washington.pp.57-60.
- Guanziroli,Carlos.1990:."*Agrarian Reform in the context of a modernized agriculture:The case of Brazil*." PHD Thesis. Aproved University College London, Dept. of Economics.
- Guimarães, G.1997: "*Determinantes Econômicos da Evolução da Estrutura Fundiária no Brasil*". Tese de Mestrado defendida na Universidade Federal Fluminense. Departamento de Economía.
- Hirshmann, Albert.1961:"*Estratégia de Desenvolvimento Econômico*".Fundo de Cultura. Rio de Janeiro.
- Kuznets, Simon.1955: "*Economic Growth and Income Inequality*".American Economic Review 45:1-28.Washington.
- Lehmann David.1978: "*The Death of Land Reform: A Polemic*".in World Development,1978.Vol 6, No 3, pp 339-345. Pergamon Press. London.
- Lund, & Hill,G.1979. "*Farm Size, Efficiency, and Economies of Size*". Journal of Agricultura Economics. May, 30(2) pp 145-158.
- Mann, S, Dickinson,M.1978:"*Obstacles to the development of a capitalist agriculture*".Capital and Class.
- Stanton,B.1978: "*Perspective on Farm Size*". Journal of Agricultura Economics. December. Pp 727-737.
- Strasma, J.1996: "*Are land banks feasible as market-driven substitutes or complements of land reform?*".Unpublished paper. Wisconsin.USA.
- Vergopoulos,K.1978: "*Capitalism and Peasant Productivity*". Journal of Peasant Studies. 2.295) pp 45-67. London.

A Contribuição do Capital Social para o Desenvolvimento Rural*

PhD, Fundação Grupo Esquel,
Washington D.C.

Stahis Panagides

Antes de mais nada e depois de ouvir tão boas e importantes apresentações neste Seminário, tenho a obrigação, como a única pessoa de origem grega nessa mesa, assinalar que as preocupações dos povos com a reforma agrária aqui registradas são assunto de longa data na história da humanidade.

Os atenienses em volta do ano 594 a.C., desesperados com a crise econômica prevalecente na época e suas adversas consequências sociais, deram autoridade especial ao sábio legislador Solon para revisar suas leis (não se fala de pacote!). Solon, que a história classificou entre os imortais da antiguidade, tentou, nas suas recomendações, encontrar um meio termo entre as exigências dos ricos e coronéis da época, que pressionavam como atualmente para conservar suas vantagens e, do outro lado, a população pobre. Ele propôs e instituiu uma das primeiras leis de reforma agrária, redistribuindo terra e abolindo a escravidão como forma de pagamento de débito.

Parece-me que muitos dos problemas aqui abordados referentes à terra continuam os mesmos através da nossa história. Isso não deve surpreender, porque a gestão fundiária é, acima de tudo, uma gestão de poder para o controle do recurso terra nas mãos de poucos. Pela formação histórica da conquista europeia do Brasil e do Nordeste, este recurso foi mal conquistado e mal distribuído para satisfazer as exigências do desenvolvimento sustentável de hoje e do futuro.

Portanto, o problema agrário do Brasil está fortemente enraizado na sua história e na formação econômica do país e, por isso, torna-se difícil superá-lo sem mudanças estruturais profundas condicionadas ao contexto histórico das realidades brasileira e nordestina. Os aspectos técnicos, tão bem analisados neste seminário, são importantes para operacionalizar políticas e mecanismos

* Introdução do tema: O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural.



de melhor ordenamento fundiário. Mas, sendo o problema fundiário essencialmente político, somente será superado quando a sociedade, no seu conjunto, amadurecer para aceitar a reforma agrária como processo necessário para o seu próprio futuro. Só nesse instante serão satisfeitas as condições necessárias para que ela aconteça.

É neste diagnóstico do condicionamento histórico e nas mudanças em vista que o **capital social** adquire uma importância fundamental para qualquer progresso sustentável de reforma no Brasil. **Neste processo, o capital social se torna tanto meio para a reforma desejada como também um dos seus principais beneficiários.**

Nossa tese é que sem a conscientização da sociedade e sua ativa participação na vida da nação, e sem a cobrança por esta sociedade ao conjunto dos seus governantes, pouco poderemos esperar dos programas de origem governamental relacionados com a distribuição de terra. Não é preciso ir longe para defender esta tese. Basta analisar o pouco feito nos governos militares, apesar de o Estatuto da Terra ser, na época, um instrumento avançado. Só haverá sustentabilidade, quando a reforma agrária se tornar um programa exigido pela sociedade, um programa dela em que o governo participe como um dos atores do processo e não como o seu dono. A sustentabilidade de políticas, programas e projetos de reforma agrária e desenvolvimento rural exigem que a comunidade participe ativamente em seu planejamento, execução e manutenção de projetos para gerar mais “capital social”.

O conceito de capital social não está dentro dos conceitos econômicos convencionais. Só recentemente, ele foi introduzido na política de desenvolvimento. Entretanto, analistas e pesquisadores concluem cada vez com mais certeza que ele é um ativo produtivo que torna “possível a realização de fins que não seriam atingíveis em sua ausência”. O capital social contribui para maior produtividade como um fator gerador de atividade econômica e social, facilitando vários tipos de transações; pode ser transformado em outras formas de capital e pode crescer, porque as comunidades com mais capital social são capazes de acumular mais¹.

O capital social adquire importância singular neste processo, com suas características de confiança entre as pessoas e as instituições da sociedade, contatos sociais e informais, aceitação de normas de tradição, ajuda mútua,

cooperação entre grupos, filantropia, associações e exigência do poder público para transparência e efetividade no seu trabalho.

Os níveis e durabilidade do capital social parecem variar em comunidades sociais diferentes. Em combinação, entretanto, eles constituem capital social, e têm conseqüências positivas para o desenvolvimento, contribuindo para garantir a sustentabilidade de programas. No caso, programas tão exigentes e complexos como os da reforma agrária e do desenvolvimento rural, contribuindo assim para legitimizá-los e transformá-los em propriedade (ownership) social, diminuir custos de transação, aumentar os investimentos e esforço individual, familiar e da comunidade. A contribuição mais significativa talvez seja a de auxiliar a evolução da sociedade nas suas exigências em cobrar do setor público e da burocracia governamental maior eficiência, transparência e continuidade de ação.

Robert Putnam, no seu trabalho de vinte anos de estudo do desenvolvimento italiano, conclui que o capital social foi fator fundamental no comportamento diferenciado entre as regiões italianas, assinalando ligação significativa entre níveis de capital social, desenvolvimento e bem-estar².

Na formação de capital social, os padrões fundiários e de ocupação da terra e as suas conseqüências sobre as estruturas locais de poder têm efeitos importantes na quantidade de capital social gerado. Putnam e outros, demonstraram grandes disparidades de riqueza e poder, situação difícil de gerar capital social, onde prevalece o latifúndio, com seus fortes relacionamentos de dependência.

Em contraste, as comunidades rurais onde a atividade econômica é compartilhada e diversificada são mais propícias para gerar capital social. Por exemplo, os pequenos agricultores e comerciantes reconhecem ganhos econômicos significativos na cooperação mútua quando da venda de seus produtos, compra de insumos e organização da sua produção. Esta é uma das características que facilitará o êxito. O projeto inovador de CrediAmigo pode servir como exemplo da importância do capital social através dos seus mecanismos de crédito solidário.

No caso do Nordeste, esta herança histórica em que a concentração da propriedade de terra constitui talvez o maior obstáculo na formação do capital social, a sociedade está pagando atualmente o alto preço do atraso econômico e social. Mas, mesmo assim, estamos próximos de mudanças profundas que favorecem a geração do capital social e o desenvolvimento sustentável da região.

¹ Vide James Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1990.

² See Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

Alguns fatores positivos levam a este otimismo. A menor taxa de crescimento demográfico e a diminuição da população rural, nas últimas décadas, implicam em uma menor pressão sobre a terra e, em consequência, facilitam o seu reordenamento. Apesar deste otimismo, não se pode esquecer que a sociedade pagou e continua pagando o preço das consequências da concentração fundiária e por não ter feito a reforma agrária como a que foi realizada, por exemplo, no século passado, nos EUA, com o “Homestead Act”, no ordenamento da ocupação de suas fronteiras.

Mas, a razão principal do meu otimismo para com o futuro da reforma agrária está baseada na minha convicção que este Brasil de vocês, com todas as suas contradições e heranças confusas, não pode escapar da sua herança greco-romana cristã, enriquecida e humanizada com a África e com sua realidade indígena e seus valores inerentes.

Acredito que o mundo de hoje de comunicação, globalização e democratização, traz consequências cada vez mais agudas e mais evidentes de injustiças e caos social. Com a falta de reforma agrária, este nos chegará cada vez com maior intensidade, será insuportável e inaceitável para a sociedade brasileira emergente. **Este é, de certa forma, o grande “dilema brasileiro” comparado ao “american dilemma” apontado no trabalho clássico de Gunnar Myrdar. Serão os valores da sociedade e a própria sociedade que os brasileiros exigirão do seu país daqui para a frente os determinantes se haverá reforma agrária e desenvolvimento sustentável.**

Nesse contexto, a consolidação cada vez mais forte da democracia brasileira constitui importante avanço. Uma consequência chave para que a sociedade possa manifestar seus valores na vida pública e influenciar no seu futuro é **o papel da sociedade civil**. Uma evidência recente e positiva neste sentido é a lei proposta sobre Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público que reconhece e disciplina a diferença entre as instituições públicas da sociedade civil.

Esta importante lei fortalecerá a sociedade civil em suas manifestações como: assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais.

Para finalizar:

- ▶ A herança histórica condiciona fortemente as opções de desenvolvimento rural. E esta herança não foi nada favorável no caso do Brasil e do Nordeste.

▶ A reforma agrária contribui para aumentar o capital social e este capital, por sua vez, contribui de forma significativa para a sustentabilidade da reforma, sendo meio e fim do processo.

▶ O fortalecimento da sociedade civil constitui peça essencial para a sustentabilidade do desenvolvimento, principalmente, com cobrança aos governantes por programas de reforma agrária e de uma sociedade justa.

Antes de terminar, gostaria de ressaltar mais duas observações pertinentes.

Para fortalecer a reforma, acredito ser de grande utilidade dar ênfase sistemática e bem organizada aos estudos e pesquisas sobre reforma agrária. Para tanto, os atuais “centros de excelência” sobre o tema, deveriam unir seus esforços em arranjos institucionais apropriados, garantindo sua legitimidade e continuidade.

Para sua legitimidade, uma associação deste gênero deveria ter um conselho deliberativo representativo, do qual, por exemplo, possam participar a sociedade civil, o setor empresarial e até o governo. Este modelo serviu muito bem aos interesses da sociedade americana, e acho que poderá ter relevância para o Brasil.

Uma outra observação, de caráter prático e de importância imediata, é a necessidade de prestar especial atenção na definição dos programas de recursos hídricos e irrigação do Nordeste, atualmente sendo elaborados com cooperação do Banco Mundial.

Como se sabe, o Brasil está partindo para um dos mais ambiciosos programas de recursos hídricos no mundo, com a esperança de resolver, de uma vez por todas, o problema de água do Nordeste. O Ceará está liderando este valioso esforço.

A minha preocupação é que este maciço e bem intencionado investimento público, se não considerar de antemão o reordenamento da estrutura fundiária, contribuirá de forma equivocada para desequilibrar ainda mais a base produtiva e social da região e do país. Se o aspecto fundiário não for tratado com a devida antecedência nestes programas, seremos culpados por perder uma grande oportunidade para fazer uma reforma agrária. No pior dos resultados, os projetos contribuirão para agravar a situação.

E, aproveitando a presença dos colegas do Banco Mundial, gostaria de advertir que o Banco, se não exigir esta reforma, acabará sendo cúmplice de uma calamidade social muito mais traumática do que a de Itaparica.

O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural

Departamento de Economia
(FEA/USP) e Programa de
Pós-Graduação em
Ciência Ambiental/
Universidade de São Paulo.
e-mail: abramov@usp.br

Ricardo Abramovay

1. Apresentação

Que o desenvolvimento rural não se reduz ao crescimento agrícola, eis uma afirmação que se tornou corriqueira na produção acadêmica e nas instituições governamentais e não-governamentais de desenvolvimento no mundo todo. Por mais relevante que seja o estudo das atividades não-agrícolas no meio rural, a questão do desenvolvimento, porém, não se restringe às possibilidades de sua expansão. É bastante recente o interesse pelas razões que explicam o dinamismo de certas regiões rurais e o declínio de outras. Os resultados até aqui atingidos nesse tipo de pesquisa são bastante incertos, mas convergem num ponto importante: regiões dinâmicas - de que talvez o exemplo mais emblemático, no Brasil, seja o Vale do Itajaí, em Santa Catarina¹ - caracterizam-se por uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais urbanas e rurais, agrícolas e não-agrícolas. Mais importante que vantagens competitivas dadas por atributos naturais, de localização ou setoriais é o fenômeno da proximidade social que permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores.

Esta proximidade supõe relações sociais diretas entre os atores. É neste sentido que, em torno do desenvolvimento rural, convergem duas correntes contemporâneas de pensamento: por um lado a que vem enfatizando a dimensão territorial do desenvolvimento. Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas — que incluem,

¹ Ver nesse sentido o interessante estudo do projeto CUT/Contag.



evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade.

A este processo de enriquecimento, uma outra vertente do pensamento social contemporâneo — muito influente nas organizações internacionais de desenvolvimento — vem chamando, com base nos trabalhos de Robert Putnam (1993/1996:177), de capital social, que diz respeito a

“...características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

A sociedade brasileira não tem dado a devida atenção a um processo molecular - incipiente, é verdade - de tomada de consciência e de organização que pode abrir o caminho para uma nova relação com o seu meio rural. A proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a montagem de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão social sobre os recursos dos fundos constitucionais e sobre a própria política agrícola, a experiência de construção dos assentamentos e um esforço inédito de formação dos agricultores para o exercício da cidadania por parte das próprias organizações que os representam fazem parte de um movimento que o país mal conhece e, conseqüentemente, não valoriza.

Entre o potencial representado por este processo e estas iniciativas e o que realmente têm conseguido alcançar, entretanto, a distância é, por vezes, imensa. Não há, ainda, avaliações consistentes sobre o desempenho das Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural ou sobre os planos que elas vêm elaborando, mas é com grande frequência que, mesmo nos Estados mais desenvolvidos, elas caracterizam-se por práticas clientelistas, autoritárias e burocráticas.

Mudanças sociais em regimes democráticos são processos que se assemelham a trocar o pneu de um carro em movimento: não se pode interromper o veículo para então fazer o reparo, mas não se pode tampouco aceitar que se continue rodando com o pneu furado. As instituições rurais vão refletir, na maior parte dos casos, as situações sociais em que se inserem: como fazer delas, então, a base para a transformação destas situações sociais? Ou, em outras palavras, como **criar** capital social ali onde ele não existe

(Durston, 1998)? O trabalho de Putnam enfatiza as raízes históricas mais longínquas da formação no Norte da Itália, de um espírito cívico, base de seu processo de desenvolvimento. Mas, nas regiões onde estas raízes inexistem ou são excessivamente frágeis, como evitar que as organizações locais não sejam apenas a monótona reiteração dos processos convencionais de dominação ou se esvançam conforme a finalidade imediata para a qual foram criadas seja ao menos em tese cumprida?

Uma reflexão amadurecida sobre este tema supõe que se desenvolvam estudos sobre o desempenho das organizações rurais de base, e que se localizem os fatores determinantes dos casos bem sucedidos e os que estão associados às experiências mais problemáticas. O objetivo desta comunicação é bem mais modesto: ela pretende, por um lado, insistir no aspecto territorial do desenvolvimento das regiões rurais e, por outro, e em caráter muito preliminar, sugerir algumas pistas a respeito dos obstáculos a serem superados para “criar capital social ali onde ele não existe”

A comunicação organiza-se em três sessões, além desta apresentação. Em primeiro lugar (parte II) é exposta a noção de capital social. Em seguida, a parte III discute a noção de desenvolvimento territorial e a parte IV dedica-se às proposições destinadas a superar os obstáculos à formação de capital social no meio rural.

2. Capital Social

A recente incorporação do termo capital social ao vocabulário das instituições internacionais de desenvolvimento é um sinal dos tempos. Em contraposição à ênfase dominante nos anos 80 - e de maneira cada vez mais explicitamente crítica com relação ao ideário do Consenso de Washington — o Banco Mundial (Stiglitz, 1998 e Burki, 1998), a FAO (Gordillo de Anda, 1997), a CEPAL (Durston, 1998) e a UNCTAD² convergem hoje no sentido de colocar em destaque as condições institucionais de que depende o desenvolvimento.

Capital social é, antes de tudo, a resposta ao dilema neoclássico da ação coletiva e, portanto, um item da “economia do bem-estar”. A base do raciocínio está na constatação de que “as soluções privadas nem sempre funcionam” (Mankiw, 1998) e que por seus interesses imediatos os agentes sociais teriam, diante da cooperação,

² Ver, por exemplo, os artigos semanais de Rubens Ricúpero na *Folha de S. Paulo*.

uma conduta de caráter oportunista. Para ilustrar seu raciocínio, Putnam (1993/1996:173) cita David Hume:

Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua.

Nesta perspectiva teórica, as ações cooperativas deveriam esbarrar sempre na desistência de seus membros participantes. O dilema do prisioneiro mostra que os interesses imediatos dos indivíduos contrapõem-se (em oposição frontal a um princípio básico, ontológico do pensamento liberal) à alocação socialmente ótima dos recursos.

O capital social aparece, então, como instrumento para a solução dos dilemas da ação coletiva. O paradoxo está no fato de a cooperação ocorrer mesmo quando não há “um Leviatã pronto para punir a deserção” (Putnam, 1993/1996:178). Putnam cita exemplos que vão de uma aldeia Ibo na Nigéria até os fundos rotativos animados por certas organizações internacionais de desenvolvimento (passando pelas regiões “cívicas” do Norte Itália a cujo funcionamento virtuoso está voltado seu livro) e procura explicar processos variados de cooperação com base em dois elementos básicos. Por um lado a cooperação supõe alguma forma de pressão, constrangimento, em suma, daquilo que em sociologia se chama “controle social”.

A não cooperação implica na existência de riscos, mas o controle só é efetivo se os atores interiorizarem os elementos morais pressupostos na colaboração entre eles. Existem sanções pela conduta “desviante”, mas elas só funcionam pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar conforme seu uso e dos quais a confiança é o mais importantes. Em última análise, o capital social, corresponde ao *ethos* de uma certa sociedade.

É verdade que a confiança por si só nem sempre é um atributo de nobreza nas relações sociais: mecanismos de

comercialização como a “venda na palha” no Nordeste ou organizações como a Máfia estão certamente apoiados em laços de confiança, cuja particularidade, entretanto, explica Putnam (1993/1996:184), reside na verticalidade dos contatos e portanto no desequilíbrio entre as partes. Por isso não se produz a regra de reciprocidade que é o elemento decisivo pelo qual o capital social produz instituições propícias à participação cívica.

Mas por que batizar estes atributos sociais com o nome de “capital”? Afinal, a noção de capital envolve, em tese, apropriação privada e, conforme salienta Putnam, a característica central do capital social é que se trata de um bem público. Na perspectiva de Putnam o capital social é um conjunto de recursos (boa parte dos quais simbólicos) de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa comunidade. Neste sentido, aliás, o capital social na obra de Putnam está bastante próximo ao uso que faz desta noção Pierre Bourdieu. Para Bourdieu, o capital é definido como um conjunto de “recursos e de poderes efetivamente utilizáveis” (Bourdieu, 1979:128), cuja distribuição social é necessariamente desigual e dependente da capacidade de apropriação de diferentes grupos. Embora Putnam não enfatize esta desigualdade, a acumulação de capital social é um processo de aquisição de poder e até de mudança na correlação de forças no plano local.

O capital social corresponde a recursos cujo uso abre caminho para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de uma determinada região. “Assim como o capital convencional no caso dos mutuários convencionais [do crédito bancário], o capital social serve como uma espécie de garantia, estando, porém, disponível para os que não têm acesso aos mercados de crédito regulares. Não dispondo de bens físicos para dar em garantia, os participantes, na verdade empenham suas relações sociais. Assim o capital social é usado para ampliar os serviços de crédito disponíveis nessas comunidades e para aumentar a eficiência com que aí operam os mercados” (Putnam, 1993/1996:178-179).

Os fundos de aval, e as cooperativas de crédito são exemplos da substituição de patrimônio e contrapartida por organização no estabelecimento das relações entre agricultores e sistema bancário.

Há uma nítida convergência entre os pressupostos subjacentes à noção de capital social e as premissas que dão lugar à formação do desenvolvimento territorial, como será visto a seguir.

3. Desenvolvimento Territorial

A dimensão territorial do desenvolvimento vem despertando cada vez mais o interesse dos cientistas sociais. Na OCDE foi criada em 1994 uma “divisão de desenvolvimento territorial” cujo primeiro trabalho consistiu numa nova delimitação das fronteiras entre rural e urbano e na elaboração de indicadores que permitam compreender as disparidades entre diferentes situações territoriais (OCDE, 1994). A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (von Meyer, 1998).

Vem da Itália o programa de pesquisa mais influente com relação à dimensão territorial do desenvolvimento. Com efeito, já no final dos anos 70 economistas italianos chamam a atenção para a noção marshalliana de distrito industrial e discutem a competitividade das empresas e os processos de inovação à luz de conceitos como “redes”, “meios inovadores” e “efeitos de proximidades” (Pecqueur, 1995:2). Arnaldo Bagnasco e Carlo Triglia publicam em 1988 um estudo cujo título diz muito sobre a ambição deste programa: “A construção social do mercado: o desafio da terceira Itália”. Os mercados - o mesmo se aplica aos territórios - não são entidades dadas de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir³.

“Industrialização difusa” e “Terceira Itália”: estes termos já extrapolam seu país de origem e representam um conjunto variado de experiências de desenvolvimento que se caracterizam por três traços básicos.

1. Existência, num certo território, de um conjunto diversificado - mas ao mesmo tempo com um forte grau de interação - de empresas de porte familiar; isto é, onde a gestão, a propriedade e o essencial do trabalho vêm da família.
2. Ambiente de inovações e de troca de informações entre indivíduos e empresas, onde a colaboração é, no mínimo tão importante quanto a própria concorrência.
3. Integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais: na Itália em particular a tradição de agricultura familiar formou uma base de conhecimentos e de iniciativas fundamental para a formação de um espírito empresarial que explica a modalidade de industrialização hoje marcante em quase 40% do território italiano e que atinge várias outras regiões do mundo⁴.

Existe um componente territorial nos processos de criação de novos recursos que a expressão “meios inovadores” sintetiza. “A empresa não é um agente inovador isolado. Ela é parte do meio que a faz agir. O passado dos territórios, sua organização, seus comportamentos coletivos, o consenso que os estrutura são componentes maiores da inovação. Portanto, os comportamentos inovadores não são nacionais, mas dependem de variáveis definidas em níveis local ou regional” (Maillot, p. 256). O que caracteriza os “meios inovadores” não é sua dotação em atributos naturais ou de localização, mas, antes de tudo, a densidade de seu tecido institucional, seu “capital de relações” (Maillot, p. 257).

Outro exemplo do caráter territorial da inovação tecnológica vem do Vale do Silício, na Costa Oeste norte-americana, que “desmistifica a idéia de que para a inovação tecnológica na era da informação a localização é sem importância” (Castells, 1996:58). O importante, no processo que fez do Vale do Silício o mais profícuo centro mundial

³ Mercados são muito mais que mecanismos destinados à formação dos preços. Eles são tipos específicos de estruturas sociais, ou seja, “interações recorrentes e padronizadas entre atores, mantidas por meio de sanções” (Swedberg, 1994:255).

⁴ Bagnasco (1996:192 e 203) insiste sobre duas condições essenciais da industrialização difusa na Itália: por um lado, a existência de um “sistema urbano solidamente estruturado”. Por outro lado, ele estabelece uma correlação estreita entre o desenvolvimento da pequena empresa e as relações de trabalho autônomo que predominaram na esfera agrícola.

de criação de novas tecnologias foram os “contatos em primeira mão com as novidades” e a “existência de uma comunidade de indústrias na qual as idéias poderiam circular e as pessoas poderiam conversar de modo totalmente contrário ao espírito da competição – ao menos na forma com que ela é entendida na economia convencional de mercado” (Piore, 1998).

Pode parecer estranho evocar processos tão distantes de inovação para se refletir sobre o desenvolvimento rural. O que interessa nesses casos não são os resultados concretos atingidos, mas o processo pelo qual a intensificação das relações sociais localizadas permitiram construir em torno da valorização de certos territórios uma “comunidade de valores e de intenções”⁵. O que será produzido e valorizado em cada situação não se pode dizer de antemão, é claro. O importante é que um ambiente de cooperação entre empresas - no sentido da troca de informações, da preocupação comum com a formação dos trabalhadores, com a implantação dos serviços indispensáveis ao seu funcionamento e com a qualidade de vida numa certa região – é uma das bases essenciais para o processo de desenvolvimento.

Hoje existem várias regiões que procuram organizar estas formas cooperativas – que não se opõem evidentemente à concorrência, mas, ao contrário, fornecem um quadro onde os mercados podem funcionar de maneira mais adequada. No Oeste de Santa Catarina, 20 municípios integram o Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado, do qual participam ativamente diversas organizações não-governamentais locais⁶. No Sudoeste do Paraná, igualmente, o projeto Nova Itália também tem agregado um conjunto variado de forças voltadas à criação de sinergia entre suas inúmeras organizações de base.

Estas experiências - cujo estudo crítico torna-se urgente em virtude de seu potencial e de sua rápida expansão - têm contribuído para o surgimento da noção de “sistema econômico local” que não significa autarcia ou isolamento, mas, ao contrário abertura de novas oportunidades com base no aperfeiçoamento do tecido institucional de cada região.

⁵ É o termo empregado por Gabrio Casadei Lucchi presidente do Consórcio In-Agro (estratégias de formação para o setor agroindustrial) e da Associação Italiana dos Parques Científicos e Tecnológicos no prefácio ao livro recente de Casarotto Filho e Pires (1998).

⁶ Casarotto Filho e Pires (1998) trazem uma reflexão com preciosas recomendações práticas sobre a implantação de redes de desenvolvimento local.

4. Alguns desafios

A distância entre as situações em que as forças organizadas de um certo território constroem processos de coordenação e o que ocorre na esmagadora maioria dos municípios é tão grande que fornece a impressão de que somente em condições muito excepcionais este tipo de ação coletiva tem chances de sucesso. Tive a oportunidade de animar recentemente uma sessão de trabalho com extensionistas rurais ligados a Conselhos Municipais de Desenvolvimento no Sul do país e coloquei uma questão a ser respondida em grupo a respeito dos obstáculos e dos trunfos para que a ação extensionista se convertesse em parte de um processo de desenvolvimento. Os principais obstáculos mencionados foram: falta de confiança dos agricultores na própria capacidade; dependência dos membros da Comissão com relação ao prefeito; sentimento do prefeito de que a comissão é um adversário ao seu próprio poder; ingerência político-partidária na vida das Comissões; falta de preparo dos próprios técnicos; baixa participação da sociedade civil local nas Comissões; baixa informação de seus membros; participação exclusivamente dos homens, com exclusão das mulheres e dos jovens.

Ninguém possui a receita para a superação destes limites. Mas o pressuposto básico para a mudança desta situação está num mínimo de consenso em torno de um projeto de desenvolvimento que Casarotto Filho e Pires chamam com razão de “pacto territorial” e que devem responder a cinco requisitos (1998:100):

- a) mobilizar os atores em torno de uma “idéia guia”;
- b) contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto;
- c) definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território;
- d) realizar o projeto em um tempo definido; e
- e) criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa, é claro) entre os protagonistas do pacto territorial.

Trata-se, em última análise, da construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento que vai exprimir a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região. Tanto para os assentamentos como para os Conselhos Municipais ligados à execução do Pronaf infra-estrutura e serviços esta orientação é crucial. Com efeito, trabalho recente de Castilhos *et al.* (1998) - certamente a mais engenhosa e importante síntese a respeito das conquistas e dos limites dos assentamentos - mostra que uma das características centrais das experiências problemáticas está na sua precária capacidade de articulação com outros atores da região e sua estrita dependência dos poderes públicos federais. Ao contrário, as experiências bem sucedidas caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais dos assentados no plano político, econômico e social. Por mais que as condições naturais (solo, relevo, clima) sejam importantes na determinação do desempenho dos assentamentos, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela capacidade organizativa, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização do trabalho dos assentados. Nestes casos, como mostra o estudo de Castilhos *et al.* (1998), a própria relação com o sistema de crédito é de natureza a disseminar o clima de confiança necessário à formação de novos negócios, uma vez que a inadimplência é muito baixa, contrariamente às situações em que se estreita o âmbito de relações que compõem a vida do agricultor.

Guardadas as devidas proporções, o mesmo se aplica ao funcionamento das Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural. Até aqui elas não têm cumprido sua vocação maior que seria catalizar o processo de formação do pacto territorial do desenvolvimento. Os projetos tendem a responder muito mais a necessidades tópicas e localizadas que a um plano elaborado por forças diversificadas e realmente oriundas da sociedade civil. Os casos em sentido contrário existem, mas são francamente minoritários.

A ausência de estudos sistemáticos que avaliem e procurem estabelecer certas tipologias sobre o alcance e os limites da atuação das organizações de desenvolvimento rural é um sério obstáculo para o avanço da reflexão a respeito. Ainda assim, convém avançar algumas hipóteses sobre como superar as principais dificuldades.

a) O mais importante desafio que têm pela frente as forças capazes, em princípio, de levar adiante um pacto

de desenvolvimento territorial consiste na mudança do ambiente educacional existente no meio rural. A tradição histórica brasileira (própria das sociedades de passado escravista) que dissocia o trabalho do conhecimento persiste até hoje no meio rural. Isso é verdade não só com relação aos assalariados agrícolas, mas também nas regiões de agricultura familiar. Como em toda a América Latina, persiste no Brasil o costume de que fica na propriedade paterna aquele filho com menos vocação para o estudo (*el que la cabeza no le dá para más*). Aos mais dinâmicos e empreendedores todos apontam o caminho da migração como o mais promissor: os pais, os colegas, os professores e os próprios extensionistas (Abramovay *et al.*, 1998). É claro que se forma assim um perfeito círculo vicioso entre a escassez de oportunidades e a precariedade dos talentos para explorá-las. O Brasil não possui, até hoje, uma instância de reflexão, elaboração e orientação quanto ao que deve ser a educação no meio rural. Sem que os próprios agricultores estejam conscientes dos trunfos que o meio rural pode oferecer a uma estratégia de desenvolvimento baseada na formação de tecidos territoriais densos e variados no interior do país, será impossível a superação do caráter até aqui burocrático e autoritário (a famosa prefeiturização) de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas. Um dos pressupostos básicos que a literatura sobre inovação e territórios coloca em destaque é a dinâmica de aprendizagem, de valorização das práticas produtivas e da cultura técnica locais. É claro que se o meio rural representar aos olhos dos que o habitam – sobretudo os mais jovens – estagnação, conservadorismo e atraso, as chances de iniciativas inovadoras serão mínimas. E é por isso que não se trata apenas de melhorar a escola rural ou de ampliar a realização de cursos profissionais, mas de modificar o conjunto do ambiente que se refere à aquisição e ao uso do conhecimento no meio rural.

b) Projetos de desenvolvimento terão tanto mais chances de sucesso quanto mais forem capazes de extrapolar um único setor profissional. O desenvolvimento territorial apóia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região. É esta rede que permite a existência de uma dinâmica de “concorrência-emulação-cooperação” entre as empresas de uma certa região. Exatamente por não estarem dotados das prerrogativas necessárias ao

desenvolvimento (da educação, da formação, do crédito, da informação), os agricultores não são encarados pelo restante da sociedade local como potenciais protagonistas de um pacto territorial. É a esta situação que suas lideranças e os técnicos que os assessoram têm a missão de se contrapor. Não se trata de aguardar os investimentos que os poderes públicos virão no futuro a fazer e que responderão pelas mudanças neste quadro. Ao contrário, o quadro só mudará caso haja uma ação voluntarista de coordenação e criação de um clima de confiança entre os atores locais dos quais, em muitas regiões do interior, os agricultores são a maioria. Esta articulação pode ser feita em torno de idéias à primeira vista muito simples, mas cuja realização prática supõe uma densa rede de relações locais (ver exemplo no box abaixo).

Tanto nas praias da Bahia como nas cidades do litoral e do interior nordestino, uma maioria de consumidores e de turistas prefere o tradicional queijo coalhado e prensado do Agreste e dos Sertões do Nordeste (chamado coalho) aos queijos argentinos ou europeus, sem sabor ou demasiado exóticos. Esta realidade sustenta uma série de atividades “alternativas” de processamento e comercialização de leite e queijos no Semi-árido sergipano, chegando a absorver 60 à 80 % de uma produção local de leite crescente e, cada vez mais assegurada por produtores familiares. “Alternativa” na medida que essa atividade ocupa essencialmente pequenos produtores de porcos pluri-ativos, artesões, pequenos criadores e intermediários comerciais ocasionais. O desafio dos produtores familiares de leite, junto com os pequenos fabricantes de queijo, é organizar melhor o controle da cadeia, de maneira a garantir a qualidade do produto e um retorno econômico estabilizado. Na região de Nossa Senhora da Glória, produtores de leite e de queijo organizam-se com o apoio de várias instituições técnicas locais (Emdagro, Embrapa, Sebrae, etc) em torno de um programa de construção social da qualidade dos queijos artesanais. O lançamento foi realizado em agosto de 1998 com a primeira Feira do Queijo em Glória e o concurso dos melhores queijos de coalho de diversos tipos (Cerdan et al., 1997).

c) Na maior parte das vezes o município é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessária ao desenvolvimento territorial. Não se trata de desprezar as possibilidades de ação desta esfera política e administrativa e reconhecer sua insuficiência em um duplo sentido. Em primeiro lugar não são raros os casos em que a reprodução do poder político do prefeito está baseada em relações de natureza clientelista com certos segmentos muito definidos da população. A manutenção dos esquemas convencionais de clientela, favorecimento e retribuição por meio de votos é um dos principais obstáculos à elaboração e execução de qualquer tipo de projeto de desenvolvimento. Mas, ao mesmo tempo, a sobrevivência de muitos prefeitos e líderes locais está baseada exatamente na força deste tipo de relação política. Além disso, as forças capazes de produzir uma interação dinâmica entre diferentes setores de um território não se confinam aos limites de um município. Mesmo quando se trata de atividades tão corriqueiras como a valorização da produção de leite, a unidade de referência é a bacia leiteira e não o município. A montagem de uma central de comercialização de leite, por exemplo, vai necessariamente extrapolar os limites de um único município. Esta ação extra-municipal é um dos trunfos a que podem recorrer as organizações e os técnicos cuja ação local fica bloqueada por uma liderança política convencional e que não tem interesse em ampliar o raio de relações sociais de sua clientela.

d) É fundamental, neste sentido, a organização de iniciativas que comecem a materializar a existência desta dinâmica territorial. Feiras de produtores rurais são um exemplo barato de como certas aptidões locais podem converter-se na base para a formação de novos laços de confiança e cooperação entre setores econômicos. Seminários voltados à descoberta de novos potenciais produtivos podem exercer um papel também de relevo neste sentido. Este tipo de iniciativa pode propiciar o surgimento de uma realidade intermediária entre o Estado e o município, capaz de articular as ações necessárias à formação e ao desenvolvimento de uma rede territorial.

e) Um dos aspectos em que as redes territoriais têm alcançado maior sucesso é na criação de novos mercados que ponham em destaque capacidades regionais “territorializadas”. Faz parte da mudança

do ambiente educacional no meio rural uma nova atitude diante das atividades artesanais. Elas possuem um potencial de geração de renda tanto maior quanto mais elas consigam reunir num só produto a garantia quanto a sua sanidade e a imagem de que resgatem conhecimentos e modos tradicionais de fabricação dos produtos. A tradição que consiste em vincular um certo procedimento produtivo a um território — tão importante na afirmação das regiões na Europa Ocidental — é completamente estranha a nossa tradição. O importante é que os conhecimentos de um corpo social localizado territorialmente possam exprimir-se em marcas capazes de oferecer garantia aos consumidores e elevar a renda dos produtores que investiram neste tipo de organização coletiva. O papel dos extensionistas, dos movimentos sociais e das associações profissionais neste sentido pode ser crucial.

f) As faculdades existentes no interior do país e as universidades podem exercer um papel decisivo na formação de redes territoriais de desenvolvimento. Por um lado, contribuindo no estudo das dinâmicas organizativas locais. Por outro, colaborando com entidades profissionais e de classe na formação de “incubadoras” de empresas, no oferecimento de assessorias a balcões de projetos, na difusão — juntamente com a extensão rural — das informações sobre linhas de crédito acessíveis a cada caso. A formação de consórcios voltados ao desenvolvimento local (Casarotto Filho e Pires, 1998) também pode beneficiar-se do apoio das faculdades e dos campi das universidades existentes no interior do país.

g) O pressuposto intelectual básico para a formação de redes territoriais densas e diversificadas é que se construa uma nova visão — inclusive sob o ângulo estatístico — do que significa o meio rural. Na classificação do IBGE o rural é definido como o que não é urbano. Qualquer localidade, qualquer distrito e mesmo os pequenos municípios são vistos como não-rurais. Por aí não se consegue sequer formular a questão fundamental — para a pesquisa e para as políticas públicas — a respeito das situações que permitem em alguns casos dinamismo e em outros estagnação às regiões rurais. O essencial é formular procedimentos estatísticos que não separem as cidades das regiões rurais em que estão inseridas, ou seja, que permitam uma visão territorial sobre o processo de desenvolvimento.

5. À guisa de conclusão

O meio rural tem um papel estratégico no desenvolvimento brasileiro que não interessa apenas aos habitantes que vivem nas zonas que o IBGE classifica como rurais. O destino das áreas não densamente povoadas — contrariamente a uma convicção profundamente arraigada no viés urbano subjacente a nossa cultura — não é necessariamente o atraso e o abandono. O próprio crescimento urbano recente aumenta a demanda por novos produtos e novos serviços vindos do meio rural. O desafio consiste em dotar as populações vivendo nas áreas rurais das prerrogativas necessárias a que sejam elas os protagonistas centrais da construção dos novos territórios.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo; BALDISSERA, Ivan Tadeu.; CORTINA, Nelson; FERRARI, Dilvan; SILVESTRO, Milton e TESTA, Wilson Marcos (1998) - ***Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios*** - Chapecó, Brasília - Convênio FAO-INCR/CPMP-EPAGRI — Garamond/Unesco (no prelo)
- BAGNASCO, Arnaldo (1996) - “Le développement diffus: le modèle italien” *in* SACHS, Ignacy (org.) - ***Quelles villes pour quel développement*** - Presses Universitaires de France - Paris
- BAGNASCO, Arnaldo e TRIGLIA, Carlo (1988/1993) - ***La construction sociale du marché — Le défi de la troisième Italie*** — Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan - Cachan
- BOURDIEU, Pierre (1979) - ***La distinction — Critique sociale du jugement*** — Les Éditions de Minuit - Paris
- BURKI, Shahid J. (1998) — “Para além do consenso de Washington” — ***Gazeta Mercantil*** 3/08, p. A-3
- CASTELLS, Manuel (1996/1998) - ***The Rise of Network Society - The Information Age: Economy, Society and Culture*** - vol. 1 - Blackwell Publishers - Cornwall, Grã Bretanha
- CASTILHOS, Dino S. B.; BITTENCOURT, Gilson A.; SILVA, Hur Bem C. e BIANCHINI, Valter (1998) - ***Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*** — Convênio FAO/Incr, mimeo

- CERDAN, Claire; Guimarães, Clóvis; Sabourin, Eric (ed.) 1997 Anais do **1º Encontro sobre Agroindústria de Pequeno Porte no Nordeste**, Petrolina: Cirad, Embrapa, 153p
- DURSTON, John (1998) - “Building Social Capital in Rural Communities (where it doesn’t exist)” - Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala - **Latin American Studies Association (LASA)**, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, September 24-26, 1998
- GORDILLO DE ANDA, Gustavo (1997) The Reconstruction of Rural Institutions - **FAO Rural Development Division** - mimeo
- MAILLOT, Denis (1996) – “Composants spatiaux et milieux innovateurs” **in** AURAY, Jean-Paul; BAILLY, Antoine; DERYCKE, Pierre-Henri e HURIOT, Jean-Marie – **Encyclopédie d’Économies Spatiale – Concepts, composants, organisations** – Economica, Paris
- OCDE (1994) - *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale* - Paris
- PECQUEUR, B. (1995) - “Territorialisation et qualification territoriale - Le produit et le producteur” - **Séminaire Qualification des Produits et des Territoires** - INRA, Toulouse
- PIORE, Michael (1998) – “Antolhos neoliberais e a visão econômica européia” – **Folha de São Paulo** – Opinião Econômica – p. 2/2 – 26/08/98
- Projeto CUT/CONTAG (1998) – **Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil** – CUT/Contag – Brasília - DF
- PUTNAM, Robert D. (1993/96) – **Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna** – Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro
- STIGLITZ, Joseph (1998) – “Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms” – **Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth** – Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários e Banco Mundial – Brasília, mimeo
- SWEDBERG, Richard (1994) – “Markets as Social Structures” – **in** SWEDBERG, Richard e SMELSER, Neil J. – **The Handbook of Economic Sociology** – Princeton University Press – Russel Sage Foundation – Princeton, New York
- Von MEYER, Heino (1998) - “Les enseignements des indicateurs territoriaux” - L’Observateur de l’OCDE - n°210:5-8

Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Reabilitação de Terras Alteradas na Amazônia

Professores do curso de pós-graduação
em Desenvolvimento, Espaço e Meio
Ambiente — NEA-IE, Unicamp

Ademar Ribeiro Romeiro

Bastiaan Philip Reydon

Contaram com críticas e observações de
Maria José Dantas Muniz

1. Considerações sobre a lógica econômica da destruição da Amazônia

O desmatamento e a queimada fazem parte do processo de conquista do território, principalmente a partir da década de 70. Assim, até recentemente, a posse da terra era garantida com o desmatamento. Apesar de mudanças legais recentes, a garantia da posse da propriedade — independentemente do título — continua a induzir ao desmatamento. Tradicionalmente, apenas a terra trabalhada é aceita como produtiva.

Apartir dos anos 70, a compra de terras tem um caráter fortemente especulativo: buscando créditos, subsídios, e a própria valorização da terra através dos projetos de pecuária. Vários estudos da década de 80¹ mostraram articulação entre estes processos na ocupação da Amazônia.²

Os médios e pequenos produtores, que desmatam para produzir, têm características semelhantes a dos grandes proprietários. Almeida (1992) demonstrou isso em suas inúmeras pesquisas sobre a região. Seu argumento pode ser sintetizado na seguinte frase: “Portanto, pequenos fazendeiros na fronteira Amazônica tendem a desmatar: os fazendeiros mais bem sucedidos desmatam mais aonde se encontram; fazendeiros menos bem sucedidos desmatam à medida que vão avançando. Enquanto isso, a terra, originariamente desmatada para a utilização produtiva, vai se adicionando ao patrimônio de uma classe média não agrícola local” (Almeida e Campari, 1995, p.83).³

Pequenos e grandes investidores, todos buscam coletar da forma mais lucrativa possível o que se apresenta como a riqueza mais imediata da floresta: a madeira de lei. Em período mais recente a extração da madeira tem se ampliado assustadoramente. Não apenas em decorrência da crise mais geral que atinge a produção agrícola e pecuária, mas, também, por causa de

¹ Entre eles pode-se citar: Hecht (1985), Hecht et alii (1988), Reydon e Herbers (1989), Hall (1987), Mahar (1989).

² Nas palavras de Hecht (1988): “os resultados econômicos da simulação das fazendas de pecuária na Amazônia apenas são lucrativos para as corporações por causa dos incentivos fiscais, empréstimos a juros baixos, benefícios fiscais, ‘bedges’ inflacionários e especulação com a terra.

³ Tradução livre de Bastiaan P. Reydon.



mudanças no comércio internacional de madeiras.⁴ A diminuição das florestas tropicais dos países asiáticos tem-se refletido na redução da oferta e na elevação internacional dos preços das madeiras nobres, abrindo novas perspectivas de mercado.⁵ Empresas madeireiras asiáticas vêm-se deslocando para a Amazônia brasileira, provocando a expansão da fronteira madeireira na região e a formação de dois centros produtores de madeira: um no Estado do Pará e outro no Estado do Amazonas. Este processo vem ocasionando a derrubada da floresta por todos os tipos de proprietários mesmo nas terras distantes e não ocupadas.

Esta conjuntura expõe, ao mundo, a prática predatória e ilegal da extração da madeira, desenvolvida na Amazônia brasileira. Em 1996, o desmatamento já atingiu 517.069 km² de toda a Amazônia Legal.⁶ O mais grave é que cerca de 80% da madeira é extraída de forma ilegal, não contribuindo de forma alguma para o país, conforme se divulgou em jornais e revistas do país.⁷ O problema é agravado pela falta de certificação para exportação desse produto.

A atividade madeireira está se transformando numa fonte crescente de destruição autônoma da floresta. A extração de madeira de lei é feita de forma não-sustentável, normalmente destruindo também os seus arredores.⁸ Isto se agrava quando a extração é associada à preparação do solo para a pecuária ou para revenda, pois nestes casos é realizada a queimada de seus restos.

1.1 Especulação com terras e a pecuária: articulação destruidora

É preciso ter claro o porquê de a pecuária extensiva ter sido, e continuar sendo, a forma predominante de expansão agropecuária na região. Nos anos setenta, na visão do Estado brasileiro, a enorme massa florestal amazônica pouco povoada representava uma ameaça à soberania nacional.

Os custos privados para a implantação de grandes projetos de pecuária extensiva foram reduzidos a zero através de incentivos fiscais e outras transferências de renda do Estado.

O fim dos incentivos e subsídios nos anos 80 arrefeceu, mas não barrou a expansão da pecuária. Historicamente, a expectativa de ganho com a pecuária extensiva não decorreu da produtividade do investimento em gado bovino (resultado da taxa líquida de reprodução do rebanho e dos preços da carne), mas, principalmente, da valorização do patrimônio fundiário.

Fearnside (1995:139) afirma que mesmo na década de 90, sem os incentivos fiscais, as produções alternativas e sustentáveis não são capazes de competir com a pecuária na Amazônia:

*Não se pode esperar que as pessoas invistam em usos sustentáveis do solo enquanto as atividades não sustentáveis geram retornos mais elevados. A atividade agroflorestal na Amazônia compete hoje com a especulação com terras, atividade altamente rentável. As áreas são desmatadas e o pasto é plantado mais rapidamente possível para garantir a titulação da terra e/ou para prevenir as ocupações (...) A pastagem é o mecanismo mais barato de ocupar terras desmatadas, resulta em generoso lucro quando a terra é revendida - mesmo que a produção de carne seja zero. A construção de estradas eleva significativamente o preço das terras próximas, portanto adicionando o motivo de desmatar para assegurar ganhos especulativos.*⁹

As razões para este tipo de dinâmica devem ser buscadas na própria história do país. Desde a ocupação do Brasil, a aquisição e posterior revenda de terras tem sido uma

⁴ Em 1994, o país já ocupa o terceiro lugar como exportador de madeira nobre no mercado mundial. Ver MACEDO, A. R., ROQUE, C. A., LEITE. (1997).

⁵ Segundo o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), o incremento na receita de exportações de madeira e suas manufaturas em 1997 foi de 9,7%, em relação a 1996.

⁶ Dado do Ibama.

⁷ Veja, *Revista Exame* n. 11, 20 de maio de 1998, pg. 42; *Revista Veja* n. 51, p. 21-27, (Encarte especial) Amazônia, 24 de dezembro de 1997; *Folha de S. Paulo*, 27/01/1998; *Gazeta Mercantil*, 12 a 13/set/1998.

⁸ As atividades das madeireiras também fragilizam a mata nativa, abrindo clareiras onde cresce capim, um material muito comburente na estação seca.

⁹ Tradução livre de Bastiaan P. Reydon.

atividade importante viabilizando ganhos especulativos significativos.¹⁰ A principal característica da terra que contribui para isto, é a possibilidade de sua utilização como reserva de valor, permitindo a manutenção de riqueza no longo prazo. A terra por ser simultaneamente, ativo líquido e de produção viabiliza isto.

Os preços da terra, como os de qualquer ativo, refletem os ganhos e perdas esperados para os seguintes atributos capitalizados:

- a) as rendas produtivas provenientes das atividades propriamente agropecuárias bem como aquelas decorrentes do acesso a transferências fiscais (subsídios, incentivos fiscais, etc.) que a propriedade da terra permite;
- b) os custos de manutenção da terra como ativo, que incluem os custos de transação, de provisão para financiamento se este for utilizado para a aquisição da terra, de impostos e taxas da propriedade e do risco de conflitos trabalhistas e fundiários;
- c) o prêmio de liquidez, ou seja, a facilidade de venda do ativo no futuro;
- d) o ganho patrimonial, que independe das demais variáveis (Reydon 1992).

Portanto, o preço da terra é determinado, basicamente, pelos ganhos produtivos e a liquidez esperados. Como no Brasil a propriedade da terra sempre foi garantida e as demais aplicações, principalmente no mercado financeiro, têm relativamente poucas garantias; a terra transformou-se num ativo com singulares atrativos: além de possibilitar os ganhos produtivos, tem revenda quase garantida o que eleva sua liquidez. Isto acarreta uma elevada demanda por este tipo de ativo (terras agrícolas e urbanas), fazendo com que o patamar dos preços da terra no Brasil seja superior a de outros países com mercados de terras similares. A política macroeconômica e a dinâmica dos mercados de ativos líquidos concorrentes com a terra, também interferem significativamente neste componente especulativo. A edição do Plano Real, com a queda na inflação e elevação das taxas de retorno de aplicações concorrentes com a terra, participou ativamente da redução, de até 60%, que o preço da terra sofreu desde 1994.

Tendo em conta estas características do mercado de terras, pode-se dizer que a criação extensiva de gado bovino é a atividade agropecuária ideal quando é a componente especulativa que motiva a decisão de comprar uma propriedade rural. Isto porque é uma atividade de baixo investimento, risco e custos de produção. Exige menor trabalho de supervisão e controle no processo produtivo, fator extremamente limitante para os agentes que especulam com grandes áreas e/ou que se dedicam a outras atividades; tem menor potencial de conflitos trabalhistas por empregar pouca mão-de-obra; além do boi ser um produto com preços crescentes nos últimos anos e com liquidez quase absoluta. Também, o custo de manter o ativo aproxima-se de zero, pois o mais importante custo de manutenção da terra, o imposto territorial rural (ITR), tem alíquota muita baixa para propriedades que apresentam alguma produção e a pecuária mesmo quando muito improdutiva (menos de 0,70 unidades animais por ha) é considerada legalmente produtiva. Finalmente aumenta o prêmio de liquidez, pois na fronteira agrícola amazônica especialmente, a implantação de pastagens é condição necessária para a realização de ganho patrimonial compensador.

Pode-se dizer, via de regra, que a pecuária extensiva no Brasil tem sido muito mais uma atividade meio para viabilizar o uso da terra como ativo de especulação. Entretanto, na Amazônia a pecuária extensiva também vem se expandindo através de pequenos produtores familiares, caracterizando um processo de “pecuarização”. O gado vem representando, cada vez mais, uma estratégia de sobrevivência para estes produtores, muito embora insustentável economicamente no médio e longo prazos. As razões deste fato estão, em primeiro lugar, nas dificuldades de comercialização da produção agrícola devido a precariedade das vias de escoamento. Com o gado não há problemas, pois este se “auto-transporta” para o mercado. Em segundo lugar vem os riscos de sempre das atividades agrícolas (flutuações de preços e pragas), sem que haja contrapartidas compensatórias por parte da política agrícola oficial. No caso do gado, os preços flutuam menos e o produto tem alta liquidez e baixo risco de perda. Finalmente, porque a implantação de pastagens permite realizar um ganho patrimonial significativo, quando a

¹⁰ Reydon (1992), baseado em estudiosos da história econômica brasileira mostra que os processos de ocupação com produção agrícola sempre foram acompanhados por processos especulativos com terras. Isto desde a ocupação do Oeste paulista, Norte do Paraná, o Centro-Oeste e a Amazônia.

venda da terra se torna a única saída para o pequeno produtor evitar o fracasso completo.

Na verdade, é o que acontece com a maior parte dos agricultores que iniciam o processo de pecuarização, pois a pecuária extensiva é uma atividade incompatível com pequenas áreas. No momento em que o pequeno produtor passa a depender exclusivamente do gado ele tem duas alternativas: expandir o negócio comprando mais terras (mais freqüente) ou vender a terra e avançar na fronteira agrícola para começar novamente. Via de regra, quem acaba comprando a terra são fazendeiros pecuaristas da região, que geralmente têm suas atividades principais nas zonas urbanas (comerciantes, profissionais liberais, etc.) e usam a terra, basicamente, como um ativo de especulação.¹¹

A queda generalizada dos preços da terra após a implantação do Plano Real pode ter reduzido em alguns casos a expansão da pecuária na Amazônia, mas não de modo generalizado. O fato econômico básico que permanece é que as perspectivas de ganho com a pecuária extensiva na Amazônia continuam mais elevadas do que as dos investimentos agropecuários alternativos. A queda nos preços da terra eliminou as expectativas de ganho patrimonial, mas facilitou, por outro lado, o acesso à terra. Dada a inexistência de ônus pela queima da floresta (imposto pelo Estado), o investimento na pecuária extensiva proporciona retornos compensadores por duas razões fundamentais: baixíssimos custos do trabalho, tanto da mão-de-obra quanto do trabalho de supervisão, e a extraordinária eficiência biológica do gado zebu sob condições adversas. Alguns poucos peões podem ser encarregados de, proporcionalmente, um enorme rebanho já que ele se reproduz sem, praticamente, receber nenhum cuidado (muitas vezes nem mesmo sal mineral).

Em resumo, se a destruição da floresta e o desperdício de terras não entrarem no cálculo dos custos, a produtividade econômica da pecuária extensiva é imbatível. Portanto, não há solução para o problema enquanto a floresta continuar a ser um bem público de acesso livre e o custo de oportunidade do trabalho continuar tão baixo. Isso implica em, no mínimo, tornar efetivo o papel de polícia do Estado na região e elevar o custo de oportunidade do trabalho agrícola num prazo relativamente curto, através da reforma agrária e acesso à terra nas demais regiões do país e, na Amazônia, nas chamadas áreas alteradas.

4. O papel do Estado brasileiro como agente ativo de transformação negativa

O Estado brasileiro não apenas concorre para a destruição da Amazônia por sua omissão, como também contribui ativamente para tanto através de planos de ocupação predatórios, entre os quais cabe mencionar o mais recente de incentivo à produção de grãos. Esta atitude decorre, em última instância, de uma análise de custo-benefício de curto prazo, onde o valor atribuído à floresta é inferior ao valor que se espera obter com grãos. No passado, esta atitude não era algo tão surpreendente. Mas atualmente sim, pois já se dispõe de informações que mostram, claramente, o equívoco deste tipo de cálculo. As evidências disponíveis indicam que, ao contrário, o valor da preservação da floresta é muito superior àquele que pode se obter com a produção agropecuária. Isto porque a floresta amazônica contribui com:

- **biodiversidade:** a maior reserva de biodiversidade do planeta nela se encontra, cujo potencial e papel na preservação das espécies só agora começam a ser melhor avaliados. Desse modo, sua redução à produção agropecuária só seria justificável quando imprescindível para assegurar a sobrevivência humana;

- **ciclo do carbono e redução do efeito estufa:** a floresta amazônica constitui-se num grande reservatório global de carbono. Medições recentes, indicam, que provavelmente as florestas nativas são sorvedouros líquidos de carbono. Sua substituição por lavouras e pastagens implica, portanto, transformá-la numa fonte líquida de carbono para a atmosfera;

- **regulação climática:** estudos realizados com Modelos de Circulação Global indicam que mudanças em grande escala na cobertura vegetal da Amazônia podem afetar o clima regional. Trata-se, portanto, num sentido, da capacidade dessa massa florestal em gerar seu próprio clima em oposição às forças externas de escala planetária e, no sentido oposto, sua própria influência no clima global.

As incertezas presentes nas avaliações científicas destas funções da floresta amazônica deveriam induzir, no mínimo, uma atitude de prudência. Sobretudo no Brasil, considerando a disponibilidade de grandes áreas ociosas

¹¹ Almeida e Campari (1994) mostram como este processo ocorre junto aos projetos de assentamento da Amazônia.

em outras regiões que poderiam ser utilizadas com projetos agropecuários. Mesmo sem levar em conta esses benefícios globais da preservação, inúmeros estudos têm mostrado que o valor dos produtos não-madeiráveis (frutos, látex, essências vegetais já conhecidas) mais o valor da madeira extraída de modo sustentável, é superior ao que se pode obter com uma produção agropecuária alternativa. Isto especialmente em relação à monocultura de grãos que, além do mais, tem fortes impactos ambientais, sobretudo, em regiões tropicais de forte pluviometria.

Estas informações permitem usar, mesmo com todas suas limitações, um método de análise de custo-benefício ampliado para demonstrar o erro desta estratégia governamental que se baseia, claramente, numa análise custo-benefício estreita.

Krutilla e Fisher¹² desenvolveram um algoritmo destinado a assegurar que os benefícios da opção preservação sejam corretamente introduzidos na equação básica de uma análise de custo-benefício aplicada à problemática ambiental. Assim, o valor estimado dos benefícios que a preservação de um dado recurso traria passa a ser tratado como parte dos custos do projeto de desenvolvimento. Este valor, por sua vez, leva em conta o fato de que o preço deste recurso natural tenderia a aumentar com o tempo, uma vez que se torna progressivamente mais escasso - um bom exemplo disso é a madeira. Além disso, considera-se que o progresso técnico pode ter um efeito negativo sobre a viabilidade econômica do projeto de desenvolvimento em questão ao tornar atrativas outras opções de investimento. Neste caso, as tecnologias disponíveis para a agricultura nos cerrados são um exemplo óbvio.¹³

¹² Ver Romeiro, A.R. (1996), para uma discussão mais detalhada.

¹³ O valor presente de um dado projeto de desenvolvimento A é deduzido dos benefícios da preservação P.

$$VR = \int_0^{\infty} \frac{-(\pi + \kappa)t}{A_e} \cdot dt \int_0^{\infty} \frac{-(\pi - \delta)t}{P_e} \cdot dt$$

onde, π é a taxa de desconto; δ representa a taxa de variação do preço do recurso; κ representa a taxa de “decadência” dada pelo progresso tecnológico.

¹⁴ A proposta do FLORAM de restauração de áreas degradadas na Amazônia oriental se baseia em modelos tripartites de uso da terra: 45% para florestas plantadas, 30% para a reconstrução da biodiversidade e 25% para projetos agropecuários compatíveis com as condições pedológicas, climáticas, etc. de cada local. Ver Ab'Saber, A.N. (1995).

¹⁵ Lena, P. e Oliveira, E. (1991). “Amazônia - Fronteira agrícola 20 anos depois”, citado por Clusener-Godt e Sachs (1995).

5. Conclusões e recomendações de políticas

Parece claro, embora não para o Estado brasileiro, que a especificidade ambiental da região amazônica exige uma estratégia de desenvolvimento particular. Esta estratégia deve ter como meta geral preservar a maior área possível com a cobertura natural original. A opção pela não preservação da floresta se justifica somente em casos especiais, quando se trata de assegurar a subsistência em boas condições das populações rurais da região. O crescimento acelerado destas populações se deve, em grande medida, ao fluxo de migrantes que, certamente, poderia e deveria ser contido na sua origem. Para isso deveriam ser implementadas políticas agrícolas e agrárias de apoio à produção familiar. Já que o fluxo de migrantes resulta, principalmente, da especulação fundiária que provocou o fechamento precoce da fronteira agrícola nas demais regiões do país.

Entretanto, a necessidade de desenvolvimento agropecuário para garantir a sobrevivência das populações rurais da região pode e deve ser satisfeita através de sistemas agro-silvo-pastoris de diferentes intensidades. Tecnologias, como se sabe, existem. Além disso, esse desenvolvimento deveria ser direcionado para áreas que já foram alteradas, como propõe o Floram¹⁴ evitando, desse modo, a competição com a floresta. São cerca de 50 milhões de hectares nesta situação (estimativa do NMA/Embrapa), dos quais cerca de 10 milhões de solos adequados à agricultura intensiva. É possível, portanto, manter uma população muito superior à atual sem ampliar a devastação já existente.

Embora sujeita a controvérsia, essa questão da “capacidade de carga” (*carrying capacity*) da região amazônica mantida a atual cobertura florestal deve estar sempre no horizonte de qualquer estratégia de desenvolvimento regional. De acordo com o cálculo de Lena e Oliveira,¹⁵ a área já deflorestada somada com o manejo racional de

cerca de 800 mil km² de floresta seriam suficientes (juntamente com os impostos provenientes da exploração mineral) para sustentar, em boas condições, cerca de 80 milhões de habitantes, mantendo 2/3 do território amazônico como reserva de biodiversidade e banco genético. O fundamental é que, do ponto de vista de uma estratégia nacional de desenvolvimento, não há nenhuma justificativa econômica e social para se continuar derrubando a floresta. Como foi visto, este fenômeno resulta, em grande medida, de processos especulativos incompatíveis com os interesses maiores da nação brasileira.

Estas recomendações representam apenas indicações para uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a região amazônica. As medidas e políticas específicas para viabilizá-la são, entre outras:

- mudanças significativas na atual estratégia de integração terrestre da região a partir de grandes eixos de penetração, sobretudo rodoviários, que deveriam ser planejados como instrumentos de ordenamento territorial ao invés de vetores de ocupação desordenada e predatória. Um primeiro passo fundamental seria o decreto de uma moratória na construção de novos eixos de penetração, bem como postergar a recuperação dos já existentes que se encontram inoperantes;
- políticas que tornem o valor que atualmente é apenas a renda potencial do manejo da floresta em renda efetivamente apropriado pelos agentes econômicos que atuam na região;
- elevação do custo de oportunidade de trabalho, através de políticas agrárias no restante do país, que acabe com a pressão migratória para a região;
- penalização da criação extensiva de gado. Toda criação de gado fora das áreas delimitadas deve ser economicamente inviabilizada pelo Estado;
- projetos de assentamento para reforma agrária somente nas áreas alteradas em bases sustentáveis: o exemplo da Malásia deve ser emulado (associação de plantações de oleaginosas pelo Estado com lotes familiares produtores de alimentos).

Bibliografia

- ALMEIDA, A.L.O. e CAMPARI, J.S. (1995) Sustainable Settlement In: *Brazilian Amazon*. Education and Social Policy Department. The World Bank. July 1994. Washington. Mimeo.
- AB'SABER, A.N. (1995). Elements for a Strategy for Territorial Settlement and Ecodevelopment in the Amazon. In: *Brazilian Perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region*, edited by Clusener-Godt, M. and Sachs, I. MAB Series, UNESCO/The Parthenon Publishing Group.
- CLUSENER-GODT, M. and SACHS, I. (Ed.) (1994). Extrativism in the Brazilian Amazon: Perspectives on Regional Development, MAB DIGEST 18, UNESCO, 1994.
- _____. (Ed.) (1995). Brazilian Perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region, edited by Clusener-Godt, M. and Sachs, I. MAB Series, UNESCO/The Parthenon Publishing Group.
- FEARNSIDE (1995) Agroforestry in Brazil's Amazonian Development Policy: the role and limits of a potential use for degraded lands. In: *Brazilian Perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region*. Clusener-Godt and Sachs (ed.) Vol. 15. Man and The Biosphere Series. UNESCO.
- HECHT, S.B. (1985). Environment, Development and Politics: Capital Accumulation and Livestock Sector in Eastern Amazonia. In: *World Development*. Vol. 13 No. 6 pp. 663-684. Great Britain.
- _____. (1989). The Sacred Cow in the Green Hell: Livestock and Forest Conversion in the Brazilian Amazon. In: *The Ecologist*. vol. 19 n. 6 November/December. Cornwall, UK.
- MAHAR, D.J. (1989). Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region. The World Bank. Washington, DC.
- REYDON, B.P. e HERBERS, S.R. (1989). Política Ambiental para a Agropecuária na Amazônia e Degradação do Meio Ambiente. In: *Reforma Agrária*. Boletim da ABRA, vol. 19 n. 1 pp. 42 a 52. Campinas.
- _____. (1992). Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos. Campinas, SP: Unicamp. IE. (Tese de Doutorado).
- ROMEIRO, A.R. (1996). Meio Ambiente e Produção Agropecuária na Amazônia. In: *Anais da ANPEC*, Águas de Lindóia.

A Reforma Agrária Solidária do Ceará

Geólogo.
Especialista em
planejamento de
assentamento rural.
Assessor especial do Idace.

Wilson Brandão

1. Apresentação

O presente trabalho é um breve relato da experiência do Estado do Ceará na formulação e condução de um novo processo de redistribuição de terras denominado Programa Reforma Agrária Solidária.

Desenvolveu-se a partir do levantamento de informações contidas em documentos e relatórios das instituições envolvidas no Programa e em trabalhos de avaliação desenvolvidos pelo convênio Incra/FAO.

2. Introdução

Os estudos realizados pelo Projeto Áridas no segmento Ordenamento do Espaço e Agricultura, (GT IV, IV.6 – A questão fundiária frente a uma proposta de desenvolvimento sustentável, 1994) propuseram uma nova perspectiva para a reforma agrária no Ceará, apontando a necessidade de uma maior participação do Estado e introdução de novos atores no processo de obtenção de terras destinadas à redistribuição fundiária.

O governo do Estado em seu Plano de Desenvolvimento Sustentável formulado para o quadriênio 1995-1998 elegeu como prioritários alguns programas na área de Ordenamento do Espaço, dentre os quais se destaca o programa de Organização Fundiária.

Em meados de 1995, o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - Idace foi designado pela então Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária – Seara, atual Secretaria do Desenvolvimento Rural – SDR, para realizar estudos sobre a situação do mercado de terras e avaliar a performance



dos mecanismos historicamente usados para a reforma agrária no Estado.

As conclusões desse trabalho estimularam o estabelecimento dos primeiros contatos com missões do Banco Mundial com vistas ao lançamento das bases de um programa estadual de reforma agrária que se constituísse em uma via alternativa e complementar aos processos usuais de acesso à terra, de operacionalização ágil, simples, descentralizada e participativa.

O governo do Estado, através de lei instituída em agosto de 1996, regulamentada por decreto em outubro de 1996, criou o Fundo Rotativo de Terras – FRT, o qual viabilizou a parceria com o Banco Mundial para a criação do Componente Ação Fundiária do Projeto São José. Esse componente se caracterizou pela adoção, sob forma de projeto piloto, de uma abordagem inovadora para, através da concessão de crédito fundiário, viabilizar o acesso à terra aos trabalhadores rurais sem-terra e minifundiários do Estado, juntamente com outros investimentos que lhes assegurasse o desenvolvimento sustentável.

O projeto piloto denominado Programa de Reforma Agrária Solidária – São José foi executado com bons resultados, tendo sido concedido o primeiro financiamento para aquisição de terras em fevereiro de 1997 e o último em dezembro do mesmo ano.

Com base nessa experiência, o governo federal lançou, ainda em 1997, um programa similar denominado Cédula da Terra no Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. No Ceará, este programa manteve a denominação de Reforma Agrária Solidária.

Assim, para relatar a experiência cearense com esse novo modelo de obtenção de terras para redistribuição fundiária, é necessário focar as duas fases vividas pelo programa: Programa de Reforma Agrária Solidária - São José e Programa de Reforma Agrária Solidária - Cédula da Terra

3. Características do Programa Reforma Agrária Solidária - São José

O governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Planejamento e Coordenação-Seplan e da então Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária -Seara, com vistas a dar celeridade ao processo de implantação do programa, decidiu criar um novo segmento ao Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará – Projeto São José o qual já se encontrava

com os financiamentos devidamente negociados com o Banco Mundial. Esse segmento veio a constituir-se no projeto piloto de ação fundiária do Projeto São José que se denominou Programa de Reforma Agrária Solidária.

O programa, em sua fase piloto, se caracterizou pelo financiamento de imóveis rurais exclusivamente para famílias de trabalhadores rurais sem-terra ou minifundiários, observando, dentre outros, os seguintes aspectos principais:

Financiamento para aquisição de imóvel rural:

sem limite preestabelecido e integral, reembolsável no prazo máximo de até 15 anos com 04 de carência, juros baseados na TJLP, mediante concessão de crédito do FRT;

Investimentos prioritários: de infra-estrutura, produtivo e social, financiados pelo Projeto São José, obedecendo os critérios de elegibilidade, procedimentos e normas do mesmo. Neste caso os investimentos são concedidos a fundo perdido;

Público alvo: trabalhadores rurais sem-terra (assalariados, parceiros, pequenos arrendatários) e os que possuem pouca terra (minifundiários), localizados em áreas elegíveis do Projeto São José e organizados em associações;

Imóveis elegíveis: com potencialidade de exploração sustentável de seus recursos naturais e infra-estrutura produtiva capaz de, com baixo nível de investimentos adicionais, dar suporte às famílias demandantes.

Resumidamente, o fluxograma operacional e as atribuições das entidades participantes na fase piloto do programa pode ser apresentado da seguinte forma:

- ▶ As entidades representativas dos beneficiários identificam os imóveis rurais a serem adquiridos, negociam diretamente com os proprietários e solicitam a concessão de financiamento enviando proposta à Comissão Comunitária São José ou diretamente ao Idace;
- ▶ De posse da proposta, o Idace, ou a Comissão Comunitária São José, analisa as condições de elegibilidade dos beneficiários;
- ▶ Concomitante com a análise de elegibilidade dos beneficiários, o Idace certifica as condições de elegibilidade das terras que estão sendo colocadas à

venda aos beneficiários elaborando o respectivo subprojeto de aquisição de terras. Tais ações se referem ao exame da legitimidade da propriedade da terra, através do exame da cadeia dominial; da existência ou não de gravames sobre a terra; do levantamento dos recursos naturais para verificar a adequação da capacidade de suporte do imóvel ofertado ao número de beneficiários e do cotejo do preço pedido com os valores prevalecentes no mercado para terras de idêntica qualidade e localização;

- Concluído o processo de certificação, o Idace encaminha o subprojeto à Seplan/UT que revisa a documentação exigida e o enquadramento normativo e repassa os recursos financeiros ao Fundo Rotativo de Terras;
- O agente financeiro contrata a operação diretamente com a entidade representativa dos beneficiários, providenciando as respectivas escrituras de compra e venda, e efetua o pagamento diretamente ao vendedor.

Programa de Reforma Agrária Solidária - Cédula da Terra

A inclusão do Estado do Ceará no programa piloto do governo federal proporcionou a continuidade da Reforma Agrária Solidária que, conservando as diretrizes gerais e adaptando-se às novas regras, deu prosseguimento às concessões de financiamentos reembolsáveis e não-reembolsáveis a grupos de trabalhadores rurais para compra de imóveis rurais e implantação de projetos de infraestrutura produtiva e/ou social.

Na forma como está estruturado, o programa é composto pelo Subprojeto de Aquisição de Terras – SAT, que proporciona financiamentos para compra de imóveis rurais, e o Subprojeto de Investimentos Comunitários – SIC que proporciona financiamentos destinados à instalação inicial das famílias e implantação da infra-estrutura produtiva e social nos imóveis adquiridos.

Os financiamentos concedidos pelos SAT contemplam a aquisição do imóvel rural, taxas e impostos de transmissão e levantamento topográfico se necessário. São reembolsáveis em um período de amortização de até 10 anos, incluída a carência de até 3 anos, e sobre os saldos devedores são aplicados encargos com base na TJLP.

Os financiamentos concedidos pelo SIC destinam-se à implantação de investimentos comunitários prioritários e são feitos sob forma de doação correspondendo, portanto, a um subsídio de 100% dos montantes dispendidos os quais estão condicionados aos valores do respectivo SAT.

Adicionalmente, também a título de doação, cada família beneficiária recebe um total de US\$ 1.300,00 para a sua instalação inicial na nova área.

O limite estabelecido para o montante que pode ser tomado por uma dada entidade representativa é US\$ 11.200,00 por família beneficiária. Esse montante é definido pelos valores do SAT e do SIC, ressaltando-se que atingido este limite para a compra do imóvel os beneficiários ficam impedidos de receberem os financiamentos do SIC.

O objetivo dessa fórmula é estimular as entidades representativas a buscarem preços menores para as aquisições de terra pois, como o teto a ser tomado é fixo e limitado a US\$ 11.200,00 por família beneficiária, incluindo aquisição de terra, investimentos comunitários e doação inicial, quanto mais baixo for o valor do imóvel adquirido, maior será o volume de recursos concedidos a título de doação.

O modelo operacional que vem sendo posto em prática pelo Programa no Ceará, segue esquemas distintos para a operacionalização do SAT e do SIC que, resumidamente, podem ser assim descritos:

- O processo inicia-se com a identificação e negociação do imóvel a ser adquirido, feitos diretamente por trabalhadores e proprietários. Contemplada essa fase, os trabalhadores rurais formalizam a proposta de financiamento através de suas entidades representativas encaminhando-a ao Idace que analisa de acordo com os critérios de elegibilidade dos imóveis e beneficiários, observando a capacidade de suporte do imóvel, compatibilidade de preços com os de mercado e legalidade do título de domínio. Confirmada a elegibilidade e enquadramento dos demais critérios, o Idace elabora o respectivo SAT encaminhando-o a SDR que autoriza o Banco do Nordeste a contratar a operação junto à entidade representativa dos trabalhadores e proceder os repasses financeiros contratados.
- Confirmada a aquisição da terra, os trabalhadores assentados identificam e priorizam os investimentos necessários ao imóvel e solicitam aos órgãos estaduais

co-participantes a elaboração dos respectivos SICs. Estes são encaminhados à SDR que providencia o enquadramento normativo, emite parecer final, prepara convênios e os envia para o Banco do Brasil para liberação dos recursos financeiros que é feita diretamente para a entidade representativa dos beneficiários que é inteiramente responsável por sua aplicação e administração do projeto.

A partir desse modelo operacional observa-se que para o programa federal foram mantidas as linhas gerais da proposta original cearense, sendo alteradas somente as condições de prazos de reembolso para o SAT e estabelecidos tetos para a captação de recursos por famílias beneficiárias. No que diz respeito à simplificação, descentralização e envolvimento de novos atores, continua-se a identificar a introdução de novas instituições que, no processo, assumem papéis distintos tanto em nível de decisão como de apoio às ações realizadas.

Quanto às questões decisórias, em primeiro lugar estão os trabalhadores rurais representados por suas associações que identificam e propõem as demandas e, dessa forma, decidem sobre a própria existência e realização do projeto. Em segundo estão as organizações governamentais que participam de forma executiva e normativa, com um papel eminentemente facilitador das iniciativas das comunidades.

A execução do SAT fica sob a responsabilidade da SDR, do Idace e do Banco do Nordeste, estando a cargo do primeiro a própria coordenação do programa, do segundo a verificação da viabilidade técnica e jurídica da demanda identificada e do terceiro a execução dos procedimentos para a elaboração dos contratos e efetivação dos desembolsos e reembolsos financeiros.

Na execução do SIC, além da SDR, Ematerce e do Idace, participam também os chamados órgãos estaduais co-participantes que, dependendo da demanda estabelecida por área de competência e sem ônus para o programa, são indicados para elaborar e acompanhar a execução dos respectivos subprojetos, prestando a necessária assistência técnica aos beneficiários.

Embora, nesse particular, o programa dê abertura para a participação remunerada de ONGs, empresas privadas ou prestadores individuais de serviços para que, indicados pelas entidades representativas dos beneficiários, possam elaborar e prestar assistência técnica a projetos de interesse dos

beneficiários, no Ceará não se tem verificado um maior envolvimento dessas organizações nesse sentido.

4. Resultados Alcançados

As metas estabelecidas pelo projeto piloto eram de atender em 01 ano 800 famílias rurais, com a aquisição de uma área de aproximadamente 40.000 hectares.

Na realidade, foram atendidas 694 famílias de trabalhadores rurais, através do financiamento de 23.622,59 hectares de terras, totalizando a aquisição de 44 imóveis rurais. Nota-se, portanto, que as metas atingiram a aproximadamente 85% dos números programados.

Segundo relatórios do Idace, o principal fator que influenciou essa quebra no cumprimento integral das metas estabelecidas foi a elevação do preço médio real das terras adquiridas em relação aos valores planejados. Estimava-se, inicialmente, que o preço médio das terras ficaria em torno de R\$ 100,00 por hectare e, na realidade, a partir das transações efetivamente executadas, esses valores médios atingiram R\$ 167,17. Tal fato contribuiu para o esgotamento prematuro dos recursos financeiros contratuais que deveriam ser alocados pelo governo do Estado. Nesse período foram aportados pelo Tesouro estadual ao Fundo Rotativo de Terras recursos no valor de R\$ 3.948.991,44.

Esse fato é atribuído à própria condição inicial do projeto que, por ser piloto e inovador, não teve a imediata e total compreensão de seus mecanismos por parte dos compradores de terras, no caso os próprios beneficiários do processo. Principalmente em relação aos valores de mercado que deveriam, através do esgotamento das possibilidades de negociação com os proprietários vendedores, ter atingido patamares menores.

Em relação ao Programa Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra, o Estado conta com recursos financeiros alocados pelo governo federal e pelo BIRD. Estão estabelecidos US\$ 30 milhões para o Estado aplicar no período 1997/99, sendo: 50% para financiamento reembolsável da terra e 50% a fundo perdido para investimentos necessários à implantação de infra-estrutura nos imóveis adquiridos. A meta estabelecida para essa fase é atingir no período 1997/99 cerca de 3.000 famílias rurais, com a aquisição de 120.000 ha e implantação de aproximadamente 400 obras de investimento.

Até o momento configura-se o seguinte quadro em relação à execução do SAT: foram contratadas 68 propostas de financiamento, beneficiando 1.294 famílias pela aquisição de 49.175,13 hectares a um custo de R\$ 6.484.966,66, e encontram-se em processo final para contratação mais 43 propostas que beneficiarão a 740 famílias com o aporte de crédito fundiário no valor de R\$ 3.907.921,46 para aquisição de aproximadamente 28.169 hectares.

Confirmado o acima descrito, os números do SAT, somente no primeiro ano de ação da Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra no Ceará, atingirão a mais de 68% das metas estabelecidas para o triênio 97/99. Observa-se, assim, uma melhora geral na performance do Programa representada pelo aumento expressivo do número de assentamentos realizados e pelo decréscimo dos valores médios pagos por hectare adquirido, incluindo-se as benfeitorias existentes, de R\$ 167,00 para aproximadamente R\$ 134,00.

O Quadro 02 contém o detalhamento referente às propostas contratadas e o comportamento da variação de valores por imóvel adquirido nesse primeiro ano de ação. Nesse particular é relevante observar a comparação do valor inicialmente proposto na solicitação de financiamento e o valor final realmente negociado. Esta relação está próxima de 50%, ou seja, os trabalhadores, com a assessoria do Estado, estão conseguindo adquirir os imóveis pela metade do preço inicialmente ofertado pelos proprietários vendedores.

Um outro dado indicativo da boa performance do programa no que diz respeito à implementação do SAT é o tempo de processamento em dias para que as propostas sejam efetivamente contratadas. Os relatórios do Idace apontam uma média de processamento em dias, excluindo-se os processos atípicos em que as renegociações entre compradores e vendedores duraram longos períodos, entre 70 e 80 dias, desde a entrada da proposta de financiamento no Idace até sua liberação para contratação pelo Banco do Nordeste.

Conclusivamente, percebe-se que os resultados obtidos pelo Programa Reforma Agrária Solidária no Ceará, quando comparados com os programas de assentamento até então

implementados pelo governo do Estado, são de inigualável superioridade. Nesses programas anteriores as aquisições de terra eram feitas diretamente pelo Estado e se davam a partir de reivindicações de grupos de trabalhadores organizados em áreas de tensão, através de seus sindicatos ou entidades representativas. Dessa forma, de 1988 a 1996 o Estado do Ceará através do Idace, com ações diretas de aquisição de terras, seja através da compra e venda, arrecadação ou doação, implantou somente 31 projetos estaduais de assentamento, beneficiando 724 famílias de trabalhadores sem-terra em uma área de 25.298,28 hectares. Esses números são bastante tímidos principalmente quando considera-se o intervalo de tempo em que essas metas foram realizadas. Foram necessários oito anos para que os programas estaduais anteriores assentassem 724 famílias enquanto, em menos de dois anos, a Reforma Agrária Solidária assentou 2.728 famílias.

Um outro dado relevante a ser abordado na análise dos resultados alcançados é o tipo de propriedade adquirida em relação a sua classificação. Até o momento, consideradas as propostas contratadas e em vias de contratação, o Programa contabiliza a aquisição de 155 imóveis rurais totalizando uma área aproximada de 100.966 hectares. Dessa forma a área média dos imóveis adquiridos apresenta-se em torno de 655 hectares. Em relação a infra-estrutura presente, estão incluídas no conjunto desses imóveis um total de 66 km de rede de energia elétrica, 92.530 m² de área construída em alvenaria correspondendo a aproximadamente 1.500 edificações destinadas à habitação, 619 unidades de construções rurais (estábulo, apriscos, casas de farinha e outros), 1.360 km de cercas, 3.000 hectares com culturas permanentes e 1.350.000 m³ de maciço em terra batida constituindo um conjunto de mais de 100 pequenas barragens.

Considerando a área média apresentada e a distribuição mais ou menos equitativa dessa infra-estrutura pelos imóveis adquiridos e, ainda, os dados nos laudos de vistoria realizados pelo Idace, constata-se que os imóveis adquiridos são constituídos por médias propriedades rurais, razoavelmente equipadas, na grande maioria dos casos atípicas para o processo de desapropriação, apresentando boas condições e recursos naturais com potencialidade para instalação de empreendimentos produtivos.

5. Assistência Técnica, Capacitação e Organização dos Produtores nas Áreas Adquiridas

A assistência técnica aos projetos, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento específico das atividades produtivas, está sendo dada oficialmente pelo Estado através da Ematerce que atualmente assiste a todas as áreas em que os projetos estão inseridos.

Com relação às atividades de capacitação, em 1997, através da SDR, o Idace apresentou proposta de financiamento ao FAT para execução de um projeto piloto para capacitação de trabalhadores rurais assentados em áreas estaduais de reforma agrária sobre o qual obteve excelentes resultados. No corrente ano, com ampliação dessa proposta e inserindo-se no Plano Estadual de Qualificação - PEQ, o Idace está executando um programa de capacitação nas áreas do Reforma Agrária Solidária o qual atingirá 3.355 capacitandos em 63 imóveis com 7.912 horas de atividades distribuídas em 184 eventos.

Tendo como princípio metodológico básico a participação efetiva dos assentados fundamentada pela realização de um autodiagnóstico da realidade dos mesmos e pela ação de técnicos educadores, o projeto contempla particularmente a elaboração dos planos de ação desses assentamentos. Paralelamente, e como ferramentas de abordagem metodológica para incentivar participação comunitária com vistas a fomentar o associativismo em iniciativas produtivas que se vinculem às suas potencialidades, estão sendo ministrados cursos de gestão de projetos comunitários, licitação, contabilidade, comercialização e, por último, levantamento de potencialidades de recursos naturais.

Dessa forma, a elaboração do Plano de Ação dos assentamentos funciona como um pano de fundo em que estão contidos os vários subplanos ligados às diversas esferas do empreendimento, contemplando elementos de produção, educação, saúde e lazer, dando o caminho a seguir no sentido da viabilização e emancipação do assentamento.

6. Organização da Produção

O quadro geral de seca por que passa a região Nordeste nos últimos dois anos, notadamente a região semi-árida do

Ceará, e o grau de imaturidade dos projetos verificado pelo curto período de suas existências como tal, dificulta qualquer análise mais profunda a respeito da organização da produção nas áreas adquiridas.

Apesar da realidade provocada por esse quadro, os trabalhos de acompanhamento realizados pelo Idace e Ematerce, permitem observar que as tendências verificadas na grande maioria das áreas indicam a adoção predominante de sistemas de produção baseados na pecuária semi-extensiva de bovinos e caprinos, articulada com atividades agrícolas tradicionais do cultivo consorciado de milho + feijão + mandioca e de milho + feijão + algodão. Particularmente nos projetos situados nos municípios litorâneos ou em suas proximidades, pode-se encontrar áreas cultivadas com coco e caju, sendo estas as culturas permanentes existentes com que apresentam alguma expressão comercial.

Ainda na maioria dos assentamentos, a forma de organização do trabalho pauta-se pela predominância da adoção de um sistema misto onde parte das áreas dos imóveis são destinadas à implantação de cultivos e pastagens coletivas e parte a áreas de produção individual.

As áreas destinadas à produção coletiva, normalmente são as que já se encontravam com culturas implantadas quando os imóveis foram adquiridos e/ou, ainda, são áreas que foram identificadas com maior potencial de produção situadas normalmente nas imediações dos mananciais hídricos.

As áreas destinadas à produção individual, na maioria dos casos, são determinadas pelas assembleias das associações seguindo observando a organização e a capacidade de trabalho disponível em cada família. Nessas áreas encontram-se a lavoura consorciada de pequena monta e a horticultura de especiarias como cebolinha e coentro.

A agroindústria está presente pelo beneficiamento da mandioca em farinha e goma, sendo essa uma atividade que permite um significativo incremento na renda agrícola dos assentados.

Do ponto de vista da sustentabilidade desses sistemas de produção predominantes, o estudo de avaliação do Programa Cédula da Terra realizado pela FAO/Incr em maio de 1998, considerando uma significativa amostra

dos projetos situados em cinco municípios cearenses com características geoambientais diferenciadas, revelaram algumas conclusões que podem ser estendidas às demais áreas com características semelhantes.

Do ponto de vista ambiental o estudo revelou duas situações adversas: a primeira, com relação aos sistemas de produção dos projetos situados nos municípios litorâneos e a segunda com relação aos sistemas praticados nos projetos situados nos municípios do sertão.

No litoral, os sistemas praticados, segundo o referido estudo, em virtude da regularidade de chuvas dessa faixa costeira, são de potencial produtivo elevado apresentando uma rápida recuperação natural da fertilidade do solos permitindo, inclusive, uma produção de biomassa de elevada monta.

Já nos projetos localizados no sertão, essa produção de biomassa sofre as restrições naturais impostas pelos baixos regimes de precipitações locais. Essa situação, associada ao extrativismo predatório da madeira observado em nível regional, está impedindo a recuperação da fertilidade natural dos solos, comprometendo a sustentabilidade ambiental dos projetos e repercutindo negativamente sobre sistemas produtivos adotados.

Do ponto de vista econômico e social, os beneficiários das diferentes regiões analisadas pelo referido estudo, ainda encontram-se em situação bastante precária apresentando as seguintes condições básicas:

- ▶ reduzido patamar de capitalização e reduzida disponibilidade financeira;
- ▶ dificuldades organizacionais relacionadas a gerenciamento e organização do trabalho;
- ▶ baixo grau de escolaridade e conhecimento técnico;
- ▶ inexistência de projetos produtivos.

7. Fatores de Sucesso do Programa

O Estatuto da Terra, à época de sua publicação, encarava a reforma agrária como uma necessidade premente à nação e até mesmo como uma questão de segurança nacional.

Dentro desse enfoque, a lei centralizou no governo federal não somente a incumbência de realizá-la, mas, e sobretudo, o poder de decidir quando, onde e como fazê-la. Essa herança centralizadora foi infelizmente passada à Constituição de 88 de forma que hoje os Estados não dispõem de mecanismos legais e eficientes que lhes permitam uma participação mais contundente no processo de reforma agrária em seus territórios.

Dessa forma, uma prospecção do futuro permite vislumbrar que, permanecendo as condições vigentes, a reforma agrária caminhará lentamente, sem atingir seus objetivos, de maneira centralizada e sempre a reboque de soluções para situações emergenciais provocadas pelos movimentos sociais.

O primeiro grande mérito e sucesso dessa experiência do governo do Estado do Ceará foi tentar mudar essa situação centralizadora trazendo para si a responsabilidade de participar ativamente do processo de democratização da terra.

Por outro lado, sabe-se que a questão da terra no Brasil reveste-se de importância fundamental, porque solucioná-la implica em modificar a perversa e anacrônica estrutura fundiária através de meios que sejam justos, exequíveis e, sobretudo, aceitos pela sociedade brasileira. Executar a reforma agrária, portanto, num país em que a concentração de terra está ligada à concentração de poder, é caminho para o exercício pleno da cidadania e a inclusão de uma grande parte de sua população excluída pelo modelo brasileiro de desenvolvimento. É nesse contexto que a desapropriação de terras por interesse social apresenta-se como um importante instrumento de reforma agrária, em virtude do que aplica-se às terras que atentam contra o princípio da função social da propriedade.

Dentro desse enfoque, um outro fator de sucesso a ser considerado é o próprio caráter complementar assumido pelo Programa Reforma Agrária Solidária, pois as concessões de financiamento de terras a grupos de trabalhadores rurais organizados, dada a sua aplicabilidade, são complementares às ações de desapropriação e, dessa forma, estão se somando ao processo de maneira a dar-lhe mais agilidade nos casos em que podem ser aplicados.

O caráter complementar da Reforma Agrária Solidária se baseia, fundamentalmente, nas terras a que se destina, ou seja, aquelas que se encontram à margem da desapropriação. São imóveis com dimensões abaixo de 15 módulos em que os proprietários não possuem outro passível de ser desapropriado por interesse social ou aqueles classificados como empresas rurais. Por isso, onde houver áreas que não possam ser utilizadas no processo de reforma agrária tradicional, em virtude da legislação as enquadrar como empresas rurais ou mesmo que estejam isentas de serem desapropriadas pela dimensão que apresentam, o Programa mostra-se como uma alternativa para preencher essa necessidade, incorporando terras ao setor reformado mesmo que sejam consideradas produtivas.

O Programa está conseguindo atingir, de maneira eficiente, desburocratizada e democrática, com pouca interferência estatal, uma importante fatia do espaço fundiário cearense que, pela legislação atual, estava à margem do processo de reforma agrária tradicional. Além do mais, está garantindo uma maior participação das comunidades e da sociedade a partir da distribuição das responsabilidades e da introdução de novos atores institucionais no processo de obtenção de terras.

Dados comparativos mostram que os valores pagos pelos imóveis adquiridos ao longo do Programa estão em declínio e sempre abaixo dos valores de reposição atribuídos aos mesmos. Possivelmente isso é um indício de uma maior compreensão e apropriação da proposta por parte dos trabalhadores e suas associações. Este fato contrapõe-se à idéia de que o projeto é um instrumento contribuinte para a elevação do preço da terra e benéfico a seus proprietários.

8. Conclusões e Recomendações

Os documentos e relatórios produzidos até então permitem concluir que a experiência do Estado do Ceará com o Programa Reforma Agrária Solidária tem um grande significado para o processo de redistribuição de terras destinadas à reforma agrária. Haja vista que, inteiramente idealizado e executado pelo governo do Estado, em seu curto período de funcionamento já beneficiou cerca 2.728 famílias em vários municípios. Se comparado a outras iniciativas estaduais no campo fundiário, não há dúvidas que ele

impulsionou a reforma agrária e deverá continuar a ser um forte mecanismo alternativo e complementar às ações de redistribuição de terras.

Do ponto de vista operacional deve-se reconhecer que alguns ajustes ao Programa fazem-se necessários, principalmente no arranjo institucional que, por ser uma adaptação de programas anteriores não destinados ao desenvolvimento de ações de reforma agrária, não está respondendo às demandas com a agilidade necessária. Com a finalidade de promover os referidos ajustes para corrigir essas distorções e garantir a continuidade e apropriação do Programa por seus beneficiários diretos, é de importância fundamental a realização de um amplo debate envolvendo os trabalhadores rurais, representantes de movimentos sociais e as instituições governamentais envolvidas.

De maneira superficial, algumas linhas já foram identificadas em avaliações realizadas pela FAO e em trabalhos do curso de mestrado de Economia Rural da UFC, propondo-se, entre outros, os seguintes ajustes:

- estender aos beneficiários do programa o mesmo tratamento que é dado aos assentados das áreas oriundas das desapropriações, no que se refere aos benefícios do Proterra;
- agilizar as liberações dos SICs, através da simplificação e de credenciamento de instituições não-governamentais para elaboração dos projetos;
- retomar a proposta inicial do programa, estendendo os prazos de amortizações e carências;
- instituir um programa de capacitação oficial a exemplo do projeto que está sendo atualmente desenvolvido pelo Idace;
- intensificar as ações de assistência técnica, inserindo a Ematerce como órgão executor e credenciar outras instituições privadas e técnicos para realizar tal tarefa;
- transferir para um só órgão do Sistema Estadual de Agricultura a coordenação operacional do Programa no que diz respeito à execução do SAT e do SIC.

Anexos

Quadro 1. Reforma Agrária Solidária - São José.

Nº de Ordem	Município	Área (ha)	Nº de Famílias Beneficiadas
1.	Acaraú	156,80	16
2.	Acaraú	348,40	13
3.	Acaraú	206,80	20
4.	Acopiara	271,80	10
5.	Acopiara	513,40	15
6.	Aracoiaba	188,00	11
7.	Aratuba	148,00	08
8.	Aratuba	51,00	10
9.	Baturité	271,98	14
10.	Boa Viagem	327,25	11
11.	Boa Viagem	503,13	16
12.	Capistrano	188,80	08
13.	Cedro	808,50	22
15.	Crateús	384,00	12
16.	Crateús	2.195,89	43
17.	Crateús	1.043,00	25
18.	Crateús	380,00	10
19.	Ibaretama	800,60	25
20.	Ibiapina	264,00	12
21.	Iguatu	45,40	07
22.	Iguatu	51,20	10
23.	Itapipoca	182,00	07
24.	Itapiúna	265,40	11
25.	Itatira	648,98	11
26.	Jijoca de Jericoacoara	781,20	13
27.	Madalena	392,00	15
28.	Miraíma	429,19	15
29.	Monsenhor Tabosa	1.000,00	21
30.	Monsenhor Tabosa	522,00	12
31.	Nova Russas	697,00	18
32.	Palhano	998,10	33
33.	Palmácia	116,40	08
34.	Quixadá	754,50	23
35.	Quixadá	638,30	15
36.	Quixadá	1.262,00	35
37.	Quixadá	423,60	10
38.	Quixadá	668,90	15
39.	Quixadá	1.087,25	22
40.	Quixeramobim	1.076,00	19
41.	Quixeramobim	410,41	15
42.	Tamboril	786,00	20
43.	Trairí	238,70	10
44.	Viçosa do Ceará	1.004,71	15
Total		23.622,59	694

As metas estabelecidas pelo projeto piloto eram de atender em 1 ano 800 famílias rurais, com a aquisição de uma área de aproximadamente 40.000 ha.

Na realidade, foram atendidas 694 famílias de trabalhadores rurais, através do financiamento de 23.622,59 ha de terras, totalizando a aquisição de 44 imóveis rurais. Nota-se, portanto, que as metas atingiram a aproximadamente 85% dos números programados.

Quadro 2. Reforma Agrária Solidária - Cédula da Terra: propostas contratadas.

Nº de Ordem	Município	Imóvel	Data da Recepção da Proposta	Data de envio à SDR	Tempo de Processo (dias)	Área (ha)	Nº de Famílias	Valor Inicial do Imóvel (R\$)	Valor da Avaliação Final do Imóvel (R\$)	Valor Final / Valor Inicial (%)
1	Acaraú	Jatobá / Raposa / Jardim	24/07/97	13/11/97	112	352,98	18	80.000,00	117.000,00	65,0
2	Acaraú	Fazenda Mangabeira / Água Branca	07/10/97	24/11/97	48	800,00	25	260.000,00	162.500,00	62,5
3	Acaraú	Fazenda Falcão / Imburaninha	23/01/98	08/04/98	75	48,00	16	120.000,00	72.000,00	60,0
4	Acaraú	Pedrinhas/Guarany	11/02/98	13/04/98	61	248,84	12	150.000,00	84.000,00	56,0
5	Acopiara	Sítio Russinho	09/10/97	03/12/97	55	334,50	10	160.000,00	50.000,00	31,3
6	Aracoiaba	Arisco Grande	26/11/96	13/11/97	352	188,00	8	80.000,00	50.000,00	62,5
7	Aracoiaba	Fazenda Lagoinha	26/06/97	13/11/97	140	431,33	13	156.000,00	91.000,00	58,3
8	Banabuiú	Fazenda Quiniporó	18/07/97	26/11/97	131	1.408,00	20	190.000,00	100.000,00	52,6
9	Barroquinha	Sítio Lagoa do Barro	19/01/98	08/05/98	109	469,48	15	100.000,00	67.500,00	67,5
10	Baturité	Fazenda Mata Fresca	28/08/97	13/11/97	77	381,75	15	100.000,00	80.000,00	80,0
11	Bela Cruz	Fazenda São Miguel	24/07/97	13/11/97	112	518,00	16	200.000,00	60.000,00	30,0
12	Bela Cruz	Lagoinha/Solidão	10/03/98	22/05/98	73	1.430,40	30	355.000,00	135.000,00	38,0
13	Canindé	Oiticica	09/09/97	26/11/97	78	364,00	11	40.000,00	25.300,00	63,3
14	Canindé	Fazenda Nova Olinda	08/09/97	03/12/97	86	922,00	18	200.000,00	72.000,00	36,0
15	Canindé	Santa Rita	24/09/97	03/12/97	70	633,00	14	200.000,00	98.000,00	49,0
16	Canindé	Salão	21/02/97	03/12/97	285	331,05	15	170.000,00	75.000,00	44,1
17	Catunda	Fazenda Bom Vergel	29/07/97	19/11/97	113	586,00	13	108.783,00	52.000,00	47,8
18	Iguatu	Fazenda Regalo	07/01/98	11/03/98	63	317,11	15	300.000,00	120.000,00	40,0
19	Ipueiras	Bacopari	09/01/98	08/05/98	119	435,10	12	120.000,00	36.000,00	30,0
20	Itapiúna	Fazenda Poço da Pedra/Recanto	22/07/97	11/11/97	112	843,00	20	170.000,00	110.000,00	64,7
21	Itarema	Fazenda Oriente	09/07/97	28/01/98	203	203,20	8	90.000,00	55.000,00	61,1
22	Lavras da Mangabeira	Sítio Poço	27/10/97	26/11/97	30	752,00	16	210.000,00	90.000,00	42,9
23	Madalena	Serrinha dos Paulinos / Cachoeira	21/08/97	16/12/97	117	744,30	17	213.700,00	93.500,00	43,8
24	Madalena	Fazenda Vaca Serrada	29/10/97	26/01/98	89	698,10	15	100.000,00	52.500,00	52,5
25	Madalena	Fazenda Serrote Feio	05/08/97	26/02/98	205	296,30	8	50.000,00	44.000,00	88,0
26	Monsenhor Tabosa	Santa Isabel	03/10/97	27/01/98	116	734,00	14	100.000,00	63.000,00	63,0
27	Nova Russas	Fazenda Várzea Grande	21/11/97	28/01/98	68	799,32	18	196.500,00	108.000,00	55,0
28	Ocara	Santo Antônio de Três Lagoas	16/01/97	26/02/98	406	226,00	14	125.000,00	50.000,00	40,0
29	Pacoti	Sítio Santa Madalena	27/11/96	14/11/97	352	340,93	22	340.000,00	220.000,00	64,7
30	Parambú	Fazenda Água Peixe	07/08/97	17/11/97	102	464,60	10	90.000,00	65.000,00	72,2
31	Parambú	Fazenda Esperança II	04/06/97	21/11/97	170	1.420,98	30	92.164,00	60.000,00	65,1
32	Parambú	Fazenda Esperança I	04/06/97	21/11/97	170	2.213,20	44	145.860,00	95.000,00	65,1
33	Poranga	Fazenda Cascavel	04/09/97	24/11/97	81	1.057,10	17	200.000,00	59.500,00	29,8
34	Potiretama	Fazenda São Caetana	12/01/98	20/04/98	98	672,70	17	300.000,00	102.000,00	34,0
35	Quixadá	Fazenda São Joaquim	04/08/97	13/11/97	101	444,00	11	125.000,00	60.500,00	48,4

Nº de Ordem	Município	Imóvel	Data da Recepção da Proposta	Data de envio à SDR	Tempo de Processo (dias)	Área (ha)	Nº de Famílias	Valor Inicial do Imóvel (R\$)	Valor da Avaliação Final do Imóvel (R\$)	Valor Final / Valor Inicial (%)
36	Quixeramobim	Monte Castelo	26/02/98	13/05/98	76	549,00	10	75.000,00	50.000,00	66,7
37	Russas	Rancharia / Monte Alegre / Boa Vista	11/09/97	04/02/98	146	386,50	11	250.000,00	66.000,00	26,4
38	Santa Quitéria	Fazenda Trapiá	07/11/97	23/01/98	77	418,00	12	150.000,00	84.000,00	56,0
39	Santa Quitéria	Olho D'Água	12/11/97	23/01/98	72	665,00	20	200.000,00	120.000,00	60,0
40	Santa Quitéria	Fazenda Sapucaíba	17/10/97	26/01/98	101	760,90	18	150.000,00	81.000,00	54,0
41	São Gonçalo do Amarante	Fazenda Manoel Fernandes / Lagoa Seca	28/11/97	17/02/98	81	486,80	15	230.000,00	90.000,00	39,1
42	São Gonçalo do Amarante	Mata Fresca / Combuca / Lagoa Nova ou Riacho	06/11/97	09/03/98	123	1.593,00	32	450.000,00	128.000,00	28,4
43	Tamboril	Fazenda Bom Jardim	15/12/97	11/03/98	86	500,00	12	50.000,00	36.000,00	72,0
44	Tamboril	Fazenda Jibóia	29/01/98	08/05/98	99	920,00	20	250.000,00	88.000,00	35,2
45	Tejuoca	Fazenda Macaco	17/10/97	27/01/98	102	721,50	14	80.000,00	30.030,00	37,5
46	Tianguá	Sítio Baixa Gameleira	09/09/97	11/02/98	155	156,77	12	160.000,00	99.000,00	61,9
47	Trairi	Fazenda Batalha e Pacheco de Santana	25/11/97	11/03/98	106	3.320,15	110	2.341.461,50	550.000,00	23,5
TOTAL						32.886,89	863	10.124.468,50	4.297.330,00	

Referências Bibliográficas

Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra - Anoter - Subsídio à uma Proposta de Política Agrária Nacional Brasília, 1995.

Governo do Estado do Ceará – Seplan, SDR, Idace - Projeto Piloto de Apoio a Reforma Agrária – PRA-CE - Manual de Operações. Fortaleza, 1997.

Governo do Estado do Ceará – Seplan, Seara, Idace - Projeto São José – Ação Fundiária – Manual de Operações . Fortaleza, 1996.

Idace - Relatório de Atividades 1997 – 1998 . Fortaleza, 1998.

Incra / FAO – Avaliação Preliminar dos Projetos do Programa Cédula da Terra no Estado do Ceará. Brasília, 1998.

Ministério do Planejamento e Orçamento - Projeto Áridas. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília, 1995.

Secretaria de Planejamento e Coordenação do Ceará - Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará. 1995-1998. Fortaleza, 1995.

Secretaria de Planejamento e Coordenação do Ceará - Projeto Áridas. GT IV – Organização de Espaço e Agricultura. A questão fundiária frente a uma proposta de desenvolvimento sustentável. Fortaleza, 1994.

Secretaria do Desenvolvimento Rural – Plano Indicativo de Desenvolvimento Rural do Ceará – 1995 –98. Fortaleza, 1995.

Lei nº 12.614, de 12 de agosto de 1996.

Decreto nº 24.239, de 04 de outubro de 1996.

Potencial Econômico dos Recursos Florestais em Áreas de Assentamento do Rio Grande do Norte

Engenheiros Florestais.
Técnicos do Projeto
Ibama/PNUD/BRA/93/093.

Adailton José Epaminondas de Carvalho

Francisco Barreto Campelo

Maria Auxiliadora Gariglio

Newton Duque Estrada Barcelos

1. Introdução

O Rio Grande do Norte apresenta um quadro de forte dependência social e econômica em relação ao recurso florestal. A biomassa oriunda, na sua maior parte, de matas nativas fornece energia para 35% do parque industrial do Estado e é a sua segunda fonte de energia com uma participação de 30% na matriz energética. Tendo tal situação como ponto de partida e tomando conhecimento da crescente exploração irracional dos recursos florestais em áreas de assentamento do Rio Grande do Norte, o Projeto Ibama/PNUD/BRA/93/033 fez um levantamento sobre a situação florestal dessas áreas.

De um modo geral, as áreas que estão sendo desapropriadas no Rio Grande do Norte são latifúndios improdutivos, possuindo, na sua maior parte, grandes extensões com cobertura florestal bem conservada. Estes latifúndios têm se mantido, uma vez que passam por herança, de pai para filho. Ao longo do tempo, os recursos existentes nessas propriedades são conservados, pois há uma certa tradição local de só intervir no imóvel, seja para pescar, caçar ou retirar madeira, com a autorização do proprietário.

Quando da tomada de posse da nova área por parte dos assentados, o imóvel passa a ter um caráter de minifúndio, onde o módulo fiscal pode variar de 25 a 35 ha, dependendo do tamanho original do imóvel.

De uma maneira geral, os trabalhadores que são assentados em imóveis na sua região não dependem, na mesma intensidade que os demais, da exploração dos recursos naturais neles existentes para continuarem vivendo, tendo em vista que ainda permanecem no seu local de origem, mantendo todos os seus vínculos.

O fato desses trabalhadores permanecerem no imóvel ou serem transferidos de imediato, pode significar, também, não a ocupação efetiva do mesmo (como o que se verifica atualmente), mas



apenas a oportunidade temporária de realizar “novos negócios”, criando uma situação artificial que pode trazer conseqüências negativas, inclusive para os assentados, uma vez que o recurso é esgotado rapidamente e não se garante a sua sustentabilidade em nível local. Esta situação pode ser verificada em vários projetos de assentamento já realizados no Estado.

Antes mesmo de haver a imissão definitiva da posse da terra, e até como meio de pressão para agilizar a desapropriação, as áreas com cobertura florestal são as que mais sofrem com a intervenção do novo assentado tornando-se sua primeira fonte de renda disponível, através da caça predatória e da retirada desordenada da vegetação. Por outro lado, não há por parte dos órgãos competentes nenhum tipo de orientação no sentido de evitar que esses recursos sejam exauridos de imediato.

O que se assiste, então, é uma oferta excessiva de produtos florestais, a exemplo da lenha, estacas, mourões, toras e varas. A conseqüência é que os preços praticados na venda desses produtos não chegam a remunerar sequer a mão-de-obra empregada na exploração. Além disto, a situação se agrava quando algumas destas áreas, por falta de fiscalização, são desmatadas além do permitido, ou seja, nem as áreas de Reserva Legal (20% da área da propriedade) são respeitadas.

Por isso tudo, esses produtos sofrem a pressão dos atravessadores que, sabendo da fragilidade e da carência econômica dos agricultores, e ainda contando com a ineficiência dos órgãos fiscalizadores, impõem os preços que melhor lhes convém, o que é aceito sem muitos questionamentos. Os assentados submetem-se a qualquer coisa, desde que seja para conseguir dinheiro, uma vez que não dispõem de outra fonte de renda; a consciência para manter os recursos ou explorá-los de maneira racional e sustentável, nesse momento, é o que menos interessa, configurando, assim, uma ação de exploração predatória dos mesmos.

2. Objetivo

O presente trabalho tem como objetivo mostrar que a cobertura florestal existente nas áreas de assentamento - se explorada de forma racional - pode representar uma fonte de renda extra e permanente para os assentados. Dessa forma, espera-se que esse estudo possa contribuir como subsídio aos órgãos competentes quanto ao modelo de reforma agrária que está sendo implantado atualmente, em particular na Região Nordeste.

3. Resultados

Na época da elaboração do presente trabalho, as áreas desapropriadas pelo Incra no Estado do Rio Grande do Norte totalizavam, aproximadamente, 270.000 ha. De acordo com o Quadro 1, essas áreas concentram-se no litoral norte, açu e agreste, sendo estas regiões de baixo índice demográfico, além de disporem das melhores terras e apresentarem elevada concentração de latifúndios improdutivos.

Entre os inúmeros projetos de assentamento existentes no RN, 27 foram escolhidos aleatoriamente para a realização deste estudo, de maneira a formar uma idéia bastante representativa da realidade estadual. Conforme apresentado no Quadro 1, esses 27 projetos totalizam 96.255,60 ha, o que representa 35,65% da área total desapropriada no Estado.

De acordo com Isaia (1992), as áreas com vegetação nativa existentes nos projetos estudados (67.698,69 ha) podem ser classificadas como tipos 3 e 4, ou seja, caatinga arbustiva fechada e caatinga arbórea fechada, caracterizando áreas com elevado potencial para exploração madeireira.

Dos 27 projetos, dois se destacam pelo tamanho e pela cobertura florestal existente: Fazenda Iguatú e Fazenda Zabelê. A Fazenda Iguatú, com 11.300 ha e sede no município de Lagoa de Velhos, localiza-se, além do município sede, em outros 5 municípios: Tangará, Sítio Novo, São Paulo do Potengi, Senador Elói de Souza e Presidente Juscelino. Está situada em zona de transição do agreste para o sertão e possui uma área de mata com aproximadamente 8.000 ha com características peculiares em relação à vegetação das demais áreas florestais do Estado. Esta é uma área que praticamente não sofreu nenhum tipo de intervenção humana, ou seja, a vegetação é formada por uma comunidade arbórea densa que ocorre somente em manchas isoladas, em poucas localidades do Nordeste.

O potencial de biomassa encontrado na área foge a qualquer outro encontrado no Estado. De fato, enquanto o estoque médio da região Agreste para o Tipo 4 (caatinga arbórea fechada) é de aproximadamente 200,00 st/ha, o da Fazenda em questão é de 545,20 st/ha, com destaque para as seguintes espécies: Aroeira (*Astronium urundeuva*), Angico Vermelho (*Piptadenia macrocarpa*), Catingueira (*Caesalpinia pyramidalis*), Imburana (*Bursera letophleas*), Ipê Roxo (*Tabebuia* sp.), João Mole (*Pisonia tomentosa*) e Mulungú (*Erythrina velutina*).

A Fazenda Zabelê, com seus quase 29.000 ha, localiza-se no município de Touros, litoral norte do Estado. Desse total, aproximadamente 24.000 ha possuem cobertura florestal a qual, em decorrência de vários fatores geomorfológicos, apresenta tipologia e diversidade florestal bem diferenciadas

da caatinga, embora haja presença de elementos comuns aos dois. A formação florestal predominante na área, segundo Isaia (1992), é do Tipo 4. Em termos de estoque, o potencial médio da Fazenda gira em torno de 200 st/ha, enquanto que para a microrregião este estoque é de 211,09 st/ha. Entre as principais espécies, vale destacar: Angélica (*Guettarda angelica*), Catanduva (*Piptadenia miniliformis*), João Mole (*Pisonia tomentosa*), Pau Ferro (*Caesalpineia ferrea*) e Sipaubá (*Thiloua glaucocarpa*).

Por se tratar de um imóvel com extensa área territorial, o Incra vem desapropriando a Fazenda por etapas. Do desmembramento da área são formados vários projetos de assentamento. Nas primeiras áreas desapropriadas o impacto causado pela devastação dos recursos naturais é impressionante, uma vez que não há nenhum tipo de orientação aos assentados no sentido de minimizar os efeitos desta ação. Por outro lado, à medida que novos assentados

vão chegando o processo de devastação se acelera, pois os mesmos querem tirar o maior proveito no menor tempo possível.

Os demais projetos não fogem à regra no que se refere à forma de aproveitamento dos recursos naturais, o que torna este quadro ainda mais crítico, uma vez que as áreas de mata são menores e a exploração, conforme discutido anteriormente, ocorre de maneira predatória.

De acordo com os dados apresentados no Quadro 1, pode-se obter uma quantificação econômica do potencial florestal existente nas áreas de assentamento analisadas. Esta quantificação é apresentada nos Quadros 2 e 3, abaixo. Para a construção desses quadros considerou-se para o Tipo 3 (Área = 12.318,37 ha) um estoque médio de 183,00 st/ha e para o Tipo 4 (Área = 55.380,32 ha) um estoque médio de 226,96 st/ha, segundo os dados obtidos em inventários florestais realizados no RN por Carvalho & Zakia (1994).

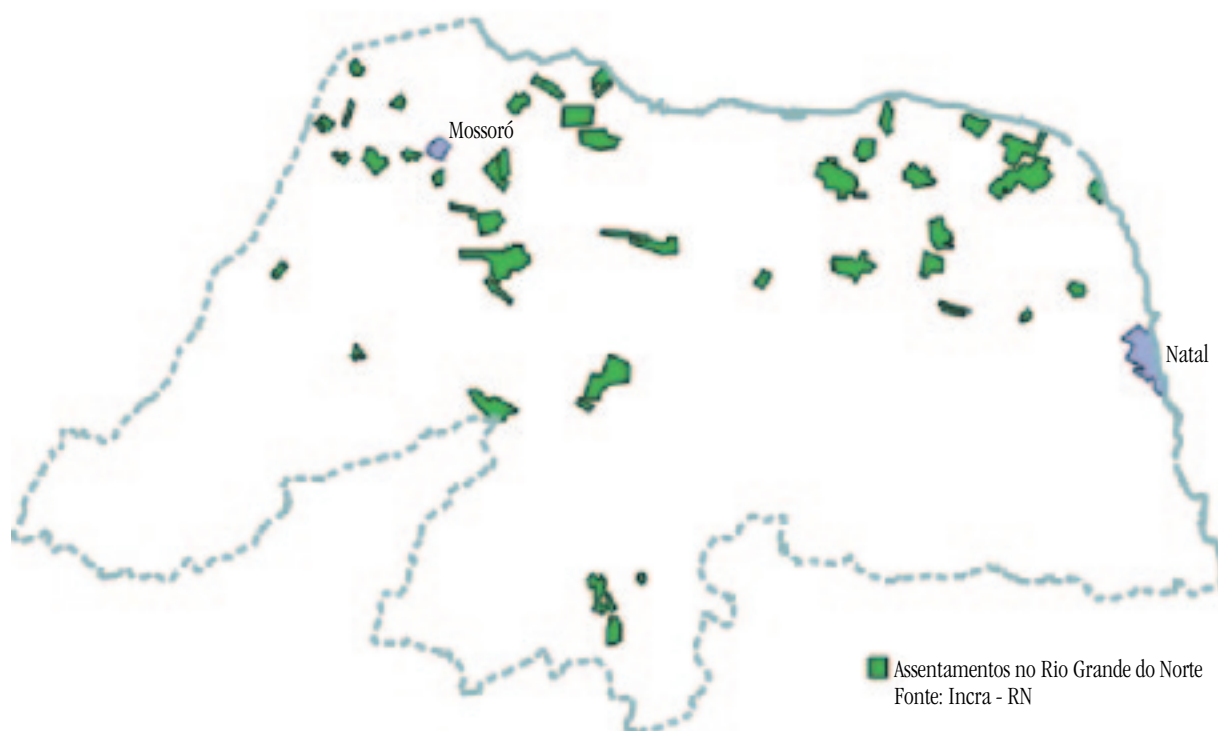
Quadro 1. Localização dos projetos de assentamento estudados, com suas respectivas áreas e estoque da vegetação nativa existente.

Item	Projeto	Município	Região	Área Total do Projeto (ha)	Área de Floresta (ha)	Área de Antropismo (ha)	Estoque da Vegetação (st/ha)	
							Tipo 3	Tipo 4
1	Saramandaia	João Câmara	Agreste	2.405,11	2.158,00	247,11	148,06	209,11
2	Plamag	Carnaubais	Litoral	6.574,75	3.980,00	2.594,75	118,82*	147,61*
3	Modelo/Nazaré	João Câmara	Agreste	4.687,16	3.021,56	1.665,60	148,06	-
4	Canto Comprido	Carnaubais	Litoral	3.864,70	3.350,00	514,70	118,82	147,61
5	Passárgada	Areia Branca	Litoral	931,50	880,00	51,50	-	147,61
6	Casqueira	Areia Branca	Litoral	976,00	818,00	158,00	-	147,61
7	Vassoura	Carnaubais	Litoral	961,00	940,00	21,00	-	184,57
8	Ligação	Carnaubais	Litoral	1.072,00	998,00	74,00	-	184,57
9	Alto das Graças	Carnaubais	Litoral	500,00	475,00	25,00	-	184,57
10	Xoá	João Câmara	Agreste	2.075,87	1.368,37	707,50	164,08*	-
11	São Miguel/Seridó	S. Bento do Norte	Litoral	3.566,92	2.723,93	842,99	139,49*	199,01*
12	Angico Branco	Touros	Litoral	3.813,74	3.159,24	654,50	140,23*	162,80*
13	Iguatu	Lagoa de Velhos	Agreste	11.270,33	8.043,34	3.227,00	-	545,20*
14	Ronda/Pica-Pau I	Tangará	Agreste	2.671,81	1.408,53	1.263,28	209,74*	234,70*
15	Muribeca	Barcelona	Sertão	1.088,60	575,60	513,00	273,07	344,76
16	Zabelê	Touros	Litoral	29.000,00	24.000,00	5.000,00	-	162,80
17	Aurora da Serra	Apodi	Apodi	1.453,39	1.053,39	400,00	257,53*	323,67*
18	São Pedro	Pedra Preta	Sertão	5.908,32	1.100,00	4.808,32	273,07	344,76
19	Brinco de Ouro	João Câmara	Agreste	2.691,99	634,53	2.057,46	167,08	-
20	Serra Verde	João Câmara	Agreste	1.332,32	465,70	866,62	-	209,11
21	Boa Sorte	João Câmara	Agreste	1.500,00	700,00	800,00	164,08	-
22	Bom Sucesso	Pedra Grande	Litoral	2.011,57	1.701,28	310,29	-	199,01
23	Recanto	Lagoa Salgada	Agreste	1.382,10	1.189,97	192,13	224,82*	287,40*
24	Sítio de Dentro	Lagoa Nova	Seridó	744,35	148,87	595,48	-	89,80
25	Pica-Pau II e III	Tangará	Agreste	538,04	277,37	260,67	209,74*	234,70*
26	Petrolina	Carnaubais	Açu	828,85	212,85	616,00	-	264,54
27	Esperança	Upanema	Açu	2.405,16	2.315,16	90,00	-	264,54
Total				96.255,60	67.698,69	28.556,91		

Fonte: Incra-RN e Projeto Ibama/PNUD/BRA/93/033.

* Resultados obtidos através de inventário florestal realizado no próprio local pelo autor. Os demais dados são resultados do inventário florestal realizado por Carvalho & Zakia (1994) nas diversas microrregiões do Estado.

Localização das Áreas de Assentamento do Rio Grande do Norte



Quadro 2. Potencial florestal nas 27 áreas de assentamento estudadas no Rio Grande do Norte.

Tipo Florestal	Área (ha)	Estoque (st/ha)	Estoque Total (st)
3	12.318,37	183,00	2.254.261,70
4	55.380,32	226,96	12.569.117,43
TOTAL	67.698,69		14.823.379,13

Quadro 3. Valor real, por produto, do estoque disponível nas 27 áreas de assentamento estudadas no Rio Grande do Norte.

Produto	% (*)	Estoque	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
Lenha	80	11.858.703 st	2,00	23.717.406,00
Estaca/Mourão	14	2.075.273 st	18,00	37.354.914,00
Serraria	6	261.589 m ³ (**)	20,00	5.231.780,00
Total				66.304.100,00

* Percentual de participação de cada produto em relação ao Estoque Total (Quadro 2). Valores obtidos pelo Projeto PNUD/FAO/Ibama/BRA/87/007 (1992).

** Fator de conversão: 1m³ = 3,4 st

Considerando-se que o tamanho médio do módulo fiscal seja de 30 ha (resultando em aproximadamente 3.200 famílias assentadas), e que as áreas com cobertura florestal sejam exploradas de forma sustentada - com um ciclo de corte médio de 15 anos -, verifica-se que o rendimento anual por família seria de R\$ 1.381,00. Considerando-se, ainda, que a atividade de exploração do recurso florestal concentra-se, geralmente, no período de seca, pode-se concluir que

cada família teria – durante os 6 meses secos do ano - uma renda de R\$ 230,20 por mês, o que é bastante significativo, principalmente quando se leva em consideração que as alternativas econômicas para os trabalhadores rurais, durante o período seco, são bastante limitadas, principalmente no início de um assentamento. Além disso, não foram considerados e nem quantificados outros produtos não-madeireiros, que normalmente são retirados

das florestas pela população rural, como o mel, plantas medicinais, frutos, resinas, palha, etc. e o aumento da produção forrageira com o conseqüente aumento da capacidade suporte da vegetação nativa para criação de gado.

Porém, é preciso ter em mente que esse potencial de geração de renda extra e permanente para os novos assentados só poderá se concretizar se a exploração for realizada de forma sustentável e legalizada. Para isso, é preciso que o interessado elabore e submeta à aprovação do Ibama um plano de exploração dos recursos florestais onde seja demonstrado o estoque a ser explorado, o número e tamanho de talhões, o ciclo de corte, intensidade de exploração, etc.

O exemplo da Fazenda Recanto, localizada no município de Lagoa Salgada, é bastante ilustrativo da necessidade de se obedecer a esse procedimento. Antes mesmo desse imóvel entrar em processo de desapropriação, a cobertura florestal existente já vinha sendo explorada segundo as orientações contidas em um plano de manejo aprovado pelo Ibama. Ao tomar conhecimento desse fato, os integrantes do movimento de ocupação do imóvel solicitaram informações acerca das vantagens de se prosseguir com esse modelo de exploração. Em resposta, foi informado que, além de representar uma alternativa produtiva imediata para os novos assentados - permitindo a geração de uma renda mensal de aproximadamente 1,5 salários mínimos por família -, o plano de manejo existente permitiria à futura associação de moradores apresentar o mesmo como garantia para futuros empréstimos bancários visando a compra de máquinas e implementos para melhorar a infraestrutura física do assentamento.

A título de ilustração, apresenta-se a seguir, algumas considerações e cálculos referentes à viabilidade econômica da exploração florestal sob regime de manejo sustentado na Fazenda Recanto:

Área do imóvel - 1.382,10 ha

Área florestal sob manejo - 1.188,40 ha

Área média de exploração anual - 70 ha

Estoque médio por unidade de área - 287 st/ha

Valor da lenha na propriedade - R\$ 2,00/st

Custo da mão-de-obra para a exploração - R\$ 1,70/st. Como a exploração pode ser realizada pelos próprios assentados, a lenha poderia ser comercializada por R\$ 3,70/st.

Valor da estaca - R\$ 1,00/unidade

Segundo o inventário florestal executado na propriedade, encontra-se na área 3 espécies aptas para a obtenção de estacas (Jurema Branca, Jurema Preta e Marmeleiro) as quais, em conjunto, apresentam um estoque de 14 st/ha. Sabendo-se que 1 estere de madeira pesa, em média, 340 kg, tem-se 4.886 kg que correspondem a 400 estacas/ha (o peso médio de uma estaca é de 14 kg).

Descontando o estoque de madeira referente às estacas, obtém-se 273 st/ha para a produção de lenha. Assim, para os 70 ha em exploração anual, seria possível produzir 19.110 st/ano, com um preço de venda de R\$ 70.707,00. Em relação às estacas, seriam obtidas 28.000 unidades, representando um adicional de R\$ 28.000,00.

Dessa forma, o valor total da produção florestal, nesse caso, seria da ordem de R\$ 98.707,00 por ano, o que daria um rendimento mensal, para cada uma das 46 famílias assentadas, de R\$ 178,00.

Vale lembrar também que a lenha pode ser transformada em carvão, o que possibilita uma melhor rentabilidade financeira. Além disso, a cobertura florestal sendo explorada sob regime de manejo florestal apresenta a possibilidade de incrementar a produção de mel na área e o aumento do suporte forrageiro, uma vez que uma área sob manejo florestal sustentado não exclui a possibilidade da criação de animais em regime extensivo, desde que se respeite a capacidade suporte da área.

4. Conclusões e Recomendações

1. O atual modelo de assentamento praticado no Estado, além de não levar em conta a possibilidade de uso racional dos recursos florestais, incentiva o seu uso predatório, causando grandes prejuízos aos próprios assentados, a longo prazo, com o esgotamento destes recursos. Em muitos casos estes danos são irreversíveis, uma vez que esta desordenação provoca a destruição da fauna e flora. Em se tratando da fauna, pela sua fragilidade, uma vez destruída, não se tem como recuperá-la. A flora, pelo seu caráter de resistência e adaptação ao meio, pode até ser recuperada, porém a um custo altíssimo. Além disso, é necessário considerar os efeitos provocados pela destruição das florestas, como por exemplo: rebaixamento no lençol freático, aumento da salinidade das águas e dos solos, aumento de pragas nocivas à agricultura, aumento dos processos erosivos com o conseqüente assoreamento dos rios e açudes, levando ao empobrecimento dos solos e a uma baixa produtividade. O

somatório de tudo isto leva à exaustão total dos recursos, fazendo surgir um novo ambiente, indesejável e inabitável para todos, e como consequência o abandono das áreas pelos assentados.

2. A partir dos Quadros 1, 2 e 3, pode-se concluir que existe um grande potencial para a exploração sustentada de recursos florestais em áreas de assentamento do Rio Grande do Norte, principalmente considerando-se a demanda existente no Estado para produtos florestais. Entretanto, quando se analisa a situação mostrada nos itens anteriores, estes recursos não reverterão em benefício econômico para os assentados, o que, a longo prazo, pode comprometer o sucesso do assentamento.

3. Na maioria dos casos não existe nenhum tipo de orientação técnica ao assentado no sentido de utilizar os recursos naturais de maneira sustentada e racional, conscientizando-os sobre a importância destes recursos para o futuro da sua propriedade e da sua vida como agricultor.

4. Existem ainda no Rio Grande do Norte grandes áreas florestais em excelente estado de conservação, que poderiam ser transformadas em unidades de conservação de uso direto ou indireto.

Com base nas considerações apresentadas acima, sugere-se:

- Deve ser acordado entre as partes interessadas que cada família poderá explorar a área que pode cultivar com a força do trabalho disponível. Para isso deve-se definir uma divisão de cada módulo mínimo para exploração do mesmo.

- Estabelecer e organizar outros tipos de exploração coletiva que deverão contar com a participação de todos e a renda ser aproveitada coletivamente em benefício do assentamento como um todo.

- As áreas passíveis de exploração agrícola, ou de extrativismo florestal, devem ser bem delineadas, e as tecnologias a serem adotadas serão estabelecidas de comum acordo entre assentados, Incra, Ibama e outras instituições, com base em um pré-diagnóstico expedido.

- Estudar e avaliar outras formas de divisão e ocupação das terras desapropriadas, intensificando o trabalho

coletivo dos assentados de forma a conseguir tirar o máximo de proveito destas áreas. Por exemplo, deveria ser analisada a possibilidade de se incluir a atividade florestal como mais uma opção econômica importante que poderá, sem dúvida, contribuir para melhorar a qualidade de vida dos assentados.

- Promover a busca de mercados para os produtos florestais para garantir uma comercialização constante desses produtos, através de contatos com consumidores potenciais.

- Intensificar o processo de capacitação e conscientização dos assentados através de uma assistência técnica mais próxima e que enfatize a importância dos recursos naturais para uma atividade agrícola sustentável a longo prazo.

- Há, na maioria dos casos, a necessidade da definição e demarcação do lote, logo após a imissão de posse e cadastramento como alternativa definitiva para minimizar os efeitos da exploração imediata dos recursos naturais existentes.

5. Bibliografia

- Carvalho, A.J.E. & Zakia, M.J.B. (1994). Avaliação do Estoque Madeireiro: Etapa Final - Inventário Florestal do Estado do Rio Grande do Norte. Natal/RN: Projeto PNUD/FAO/Ibama/BRA/87/007, 90 pp.
- Coelho, O.N.L (1996). Proposta Conceitual e Prática para a Elaboração do Programa de Ação Preliminar (PP) Referente às Áreas Recentemente Desapropriadas e em Processo de Desapropriação pelo Incra/RN.
- Isaia, E.M.B.I. et alli (1992). Avaliação do Estoque Lenheiro do Estado do Rio Grande do Norte — 1ª Etapa: Estratificação e Mapeamento da Vegetação Nativa Lenhosa Através de Composições Coloridas do TM Landsat. Documento de Campo Nº 4. Natal/RN: Projeto PNUD/FAO/Ibama/BRA/87/007, 35 pp.
- Projeto PNUD/FAO/Ibama/BRA/87/007 (1993). Diagnóstico Florestal do Rio Grande do Norte. Natal/RN:Projeto PNUD/FAO/Ibama, 61 pp.

Meio Ambiente e Assentamentos Rurais em Paraty - RJ¹

Agrônoma, mestre em
Desenvolvimento Agrícola -
CPDA/UFRRJ
Instituto de Terras e
Cartografia do Estado do
Rio de Janeiro.
e-mail:
mariza@agentel.com.br

Mariza Costa Almeida

Este artigo objetiva analisar as mudanças nas relações sociais no campo oriundas tanto da transformação do município de Paraty/RJ em monumento nacional ocorrida 1996, como pelas medidas para a preservação do meio ambiente adotadas posteriormente. Uma segunda questão relaciona-se à interação desses dois aspectos com a criação dos assentamentos rurais a partir da década de 80.

As mudanças ocorridas serão identificadas baseando-se nos atores locais que com elas estavam relacionados: as suas opiniões acerca dos fatos, processos e acontecimentos vividos, procurando ver como estas atingiram o seu cotidiano, seu modo de ver e fazer as coisas. Assim sendo, buscou-se identificar também, como estes atores se mobilizam e como vêm a sua mobilização, como se interligam, impondo-se uns aos outros, e como utilizam os diversos recursos disponíveis, sejam eles costumes, regulamentações de preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, novas técnicas de manejo da terra, etc, de forma a analisar como os seus interesses foram ou não impactados com este processo, como a partir daí outros interesses foram construídos e o processo de adaptação ao novo quadro.

Um outro aspecto das concepções de natureza encontradas entre os vários atores a partir das práticas realizadas no processo de produção e o surgimento de conflitos, como o existente pelas diversas propostas de uso do solo e de organização do espaço físico.

Entre os grupos sociais entrevistados encontram-se posseiros, assentados dos projetos de reforma agrária, os pescadores sejam eles artesanais ou não, as várias agências governamentais das esferas

¹ Este artigo se fundamenta na dissertação de Mestrado apresentada no CPDA/UFRRJ, sob orientação do prof. John Wilkinson.



federal, estadual e municipal e os empresários do setor de turismo. Esses atores de acordo com os seus interesses articulam-se em redes. Assim, em Paraty a primeira delas é formada pelo Iphan – Ibama – IEF – prefeitura municipal – comércio de turismo² e a segunda pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais – Comissão Pastoral da Terra – Emater Rio – Idaco³

O tombamento do conjunto arquitetônico e da Mata Atlântica

Nas entrevistas, os atores associam o início do processo de mudanças ao tombamento do município. A primeira iniciativa é de 1945, quando o conjunto arquitetônico, hoje conhecido como bairro histórico, é tombado através de decreto estadual que modificou o Código de Obras do Município, estabeleceu a delimitação do bairro histórico e fixou as condições para construções dentro do seu perímetro. Em 1958, o Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN) inscreveu o bairro histórico no Livro do Tombo Arqueológico e Etnográfico e Paisagístico, pois havia um entendimento que a proteção em nível estadual não estava sendo suficiente.

Desde o início da década de 60 o DPHAN fez diversas tentativas para que o município passasse a ser considerado como patrimônio nacional, pois considerava esta medida necessária para garantir a “integridade da área de Paraty”, ou seja do conjunto arquitetônico e da mata circundante, que estava exposta à “especulação imobiliária e à devastação florestal”. Os apoios para esta proposta vieram de várias setores: do governo estadual, da Câmara Municipal, da Confederação Nacional do Comércio, de alguns artistas e intelectuais. Finalmente, em 24/03/66 o presidente da República assina o Decreto 8.077 convertendo o município em monumento nacional. Esta medida aumentou a abrangência do tombamento, pois passava a incluir além da zona urbana toda a área rural. A justificativa era baseada em: garantir a integridade do acervo histórico paisagístico, permitir a execução de um plano de desenvolvimento urbanístico, a reconstituição do patrimônio florestal, das comunicações rodoviárias e incrementar o turismo. O artigo quinto estabelecia que o Ministério da Agricultura realizaria estudos que visassem assegurar a proteção dos remanescentes do patrimônio florestal e promoveria reflorestamentos

(IPHAN, Processo Administrativo de Tombamento de Paraty n.º 563-T-57).

A população do município não chegou a ser consultada sobre estas medidas. Em 1945, com o decreto estadual, estávamos no período do Estado Novo e em 1966 a ditadura militar. Assim, para um morador da cidade, a população assiste a essas iniciativas da seguinte forma:

“Paraty teve tanta decadência e tanta coisa, que realmente se olhou com um olhar meio esquisito. Mas, logo em seguida, o Patrimônio investiu algum dinheiro. Naquele tempo eles investiam na conservação de prédios antigos, na preservação de alguns prédios de pessoas mais carentes, de pessoas mais pobres e não teve nenhum movimento significativo contra o Patrimônio. Até que eles foram tendo o conceito de que esses tombamentos fizeram com que Paraty se desenvolvesse hoje com o turismo e toda essa coisa em razão do tombamento. Não fora isso, a gente não teria essa cidade com essa importância turística, importância de movimento comercial que hoje tem”.

Em abril de 1966, o DPHAN solicita a ajuda do Ministério da Agricultura para que tomasse medidas no sentido de sustar os desmatamentos em Paraty. Em parecer da Agência de Recursos Naturais Renováveis do Rio de Janeiro é sugerida e depois aprovada no Conselho Florestal como solução para este problema, a transformação da região em parque nacional ou reserva florestal. E, em 4/2/71, foi criado o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Em junho de 72 um novo decreto reduziu a área abrangida. Mesmo assim, continuou alcançando parcela significativa da área municipal, isto é aproximadamente 45% da área rural. No seu interior são permitidas apenas as atividades de turismo e pesquisa.

O que chama a atenção neste processo é que para manter a harmonia de um aspecto relevante a ser preservado, ou seja, o núcleo do patrimônio edificado, o processo de tombamento foi também estendido para a vegetação. Esta interseção entre patrimônio edificado e patrimônio natural

² Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis; IEF – Fundação Estadual de Florestas.

³ CPT – Comissão Pastoral da Terra; Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Emater- Rio – Empresa de Assistência Técnica e Rural do Estado do Rio de Janeiro; Idaco – Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária.

parte do pressuposto de que o *“patrimônio edificado sem um fundo soberbo de vegetação, fica muito a desejar”*. Na mesma visão, a mata *“é a moldura do conjunto arquitetônico colonial”*. Ou que o IPHAN está interessado na manutenção das matas *“pelo entorno, a ambiência, a gente não pode deixar que um sobreviva sem o outro”*, segundo entrevistas com técnicos desse órgão.

Além da interseção entre patrimônio histórico e natural, existem outros dois aspectos que influenciaram nas iniciativas de preservação da cobertura vegetal no município. Ou seja, o fato de Paraty possuir uma porção representativa e em bom estado de conservação da Mata Atlântica na região Sudeste. E também a abertura da Rodovia Rio-Santos, ocorrida na década de 70, que ocasionou a valorização das terras e uma crescente especulação imobiliária. Outras unidades de preservação foram criadas posteriormente: o Parque Estadual de Paratymirim, Área de Preservação Ambiental de Cairuçu, a Reserva Ecológica da Juatinga, o tombamento provisório da Mata Atlântica e a Reserva da Biosfera. Todos estes decretos possuem alcance jurídico diverso no tocante ao que é permitido ou não fazer no interior da área deles objeto, e em parte, se superpõem fisicamente, abrangendo cerca de 87% da superfície total do município.⁴

Os conflitos fundiários e os assentamentos rurais

De acordo com os levantamentos realizados é possível traçar um quadro da situação fundiária municipal até a década de 70, com vistas à possibilitar a compreensão das modificações posteriores. No Atlas Fundiário, publicado pela Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários em 1991, foi realizado um estudo sobre a ocorrência de conflitos fundiários por década. De 1950 a 1960 em Paraty houve 2 conflitos, já na década seguinte este número saltou para 12, atingindo cerca de 32 na década de 80. Um novo levantamento foi feito no final de 1997 pela Federação dos

Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro, mas não foi possível verificar estes dados. Essas informações sobre número de conflitos rurais são problemáticas porque às vezes citam áreas em que a situação já está resolvida.

Ao mesmo tempo em que apresentava esta situação fundiária extremamente confusa na década de 70, originando a inclusão do município como área prioritária para reforma agrária no Decreto Federal n.º 70.986, de 16 de agosto de 1972, Paraty era vista como uma área potencial para o desenvolvimento do turismo. Predominando esta posição, um novo decreto seis meses após o primeiro colocava o município como área prioritária para exploração turística.

Segundo Grynspan (GRYNSPAN, 1990), embora desde 1950 coubesse ao governo federal a iniciativa de propor medidas com a finalidade de implantar uma reestruturação agrária, foram grandes as dificuldades neste sentido, devido à força e importância dos interesses que seriam atingidos. Em âmbito estadual, no final dos anos 50 e início dos 60, foram tomadas algumas iniciativas no tocante à resolução de alguns conflitos fundiários, através do Plano de Ação Agrária. Devido à existência de posseiros que ocupavam e cultivavam as fazendas Paratymirim e Independência, estas foram desapropriadas em 13 de janeiro de 1960, através do Decreto Estadual n.º 6.897. De acordo com o ex-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais houve pressões e mobilizações dos trabalhadores para que estas desapropriações fossem efetivadas.

No período anterior à construção da Rodovia Rio-Santos, após os tombamentos, começou uma corrida imobiliária muito grande (Secplan, 1977).

As ações de despejo começaram encontrando um Sindicato de Trabalhadores Rurais com dificuldades para enfrentar o problema. O conflito mais antigo do município, é o da Praia do Sono, habitada por aproximadamente 150 famílias de caiçaras, vivendo principalmente, da pesca e da

⁴ O Parque Estadual de Paratymirim é formado por terras desapropriadas para reforma agrária em 1960, as Fazendas Paratymirim e Independência. Em 1976, apesar dessas terras serem ocupadas por posseiros foram doadas à Cia. De Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Flumitur) para que criasse este Parque Estadual. Mesmo com a revogação da doação dez anos depois, o Decreto da criação do Parque não foi cancelado e nem foi iniciada a sua implantação. A Área de Proteção Ambiental de Cairuçu localiza-se na parte sul do município, e tem por objetivo conciliar as atividades humanas com a preservação da vida silvestre, protegendo os recursos naturais e melhorando a qualidade de vida da população. Pretende organizar e normatizar as atividades no seu interior, a partir da elaboração de um Plano Diretor que definiria os tipos de uso do solo. Embora tenha sido criada em 1983 este Plano Diretor ainda não foi elaborado. O tombamento do trecho fluminense da Serra do Mar/Mata Atlântica, foi realizado em fevereiro de 1991, pelo governo estadual. Justificava-se pela exploração intensa para a retirada de madeira e ocupação humana. Em Paraty praticamente se superpõe às unidades de preservação anteriormente citadas, embora atinja cotas mais baixas, diminuindo as áreas utilizáveis. A Reserva Ecológica da Juatinga, foi criada por Lei estadual em 1991. Abrange a área sul do município e se superpõe à APA Cairuçu e à área compreendida no tombamento da Mata Atlântica. Em 1992, a Mata Atlântica passa a ser considerada como Reserva da Biosfera, que tem por finalidade a proteção da biodiversidade.

agricultura de subsistência, onde o Governo do Estado iniciou uma ação discriminatória em 1989 por haver dúvidas quanto à titulação. Neste caso ocorreu uma rasura na escritura encontrada no Livro do Registro Geral de Imóveis em Paraty. Em letras vermelhas, é acrescentada à escritura do imóvel cinco praias, entre elas a do Sono (SEAF, 1991)

No caso da Fazenda São Gonçalo, que era de propriedade da White Martins, o nível de pressão e violência foi tão grande que a maioria dos moradores foram embora vendendo suas posses a preços irrisórios, e estão morando atualmente em condições precárias na área urbana. Na visão de um dos posseiros, naquela época o apoio governamental e de outras entidades era menor, e nem sempre o Sindicato, embora tentasse, conseguia garantir a permanência das famílias no local.

Com os moradores do Campinho da Independência iniciasse a luta para permanecer na terra. Quando ocorreu a tentativa de despejo, após uma posse contínua das famílias de mais de cem anos, estes procuraram o Sindicato para uma ação de usucapião. Esta área em fevereiro de 1998 foi reconhecida como remanescente de quilombos através de portaria da Fundação Cultural Palmares, de acordo com o artigo 68 da ADCT, encontrando-se em fase de titulação pois o imóvel é do governo estadual.

Os trabalhadores conseguiram se organizar melhor e cobrar do governo federal ações mais enérgicas, que culminaram em desapropriações.

A fazenda Barra Grande foi desapropriada em 1983, mas somente dois anos depois o Incra imitiu a posse da mesma. Esta ação foi justificada pelo fato de em 1976 os posseiros terem sido obrigados, por um delegado de polícia, a assinar um contrato de parceria. Posteriormente eles passaram a ser perseguidos, na tentativa de fazê-los abandonar o local em que viviam há mais de 70 anos, e tinham dificuldades para cultivar a terra. Em fins de 80 e início de 81, devido às ações de despejo, os moradores, através de abaixo assinado, solicitaram a desapropriação da fazenda. Um ofício da presidente da Câmara Municipal faz idêntica solicitação (Incra, 1986). De acordo com entrevistas, os posseiros chegaram a fechar a Rodovia Rio-Santos numa manifestação para conseguir a desapropriação, sendo assentadas 70 famílias.

O mesmo relatório do Incra cita que a história da fazenda Taquari é semelhante à de Barra Grande. As tentativas de retirada dos moradores foram idênticas e, em 1983 a área é

desapropriada, mas a imissão de posse também só ocorreu em 1985. No assentamento, atualmente, são encontradas 120 famílias.

Pode-se citar, também, a fazenda São Roque, cuja ocupação é antiga, com cerca de 50 posseiros nascidos e criados no local há mais de 3 gerações. Estes foram sendo gradativamente expulsos ou indenizados, principalmente no período de implantação da Rio-Santos. Sobre esta área havia também uma ação de esbulho e reintegração de posse, *“bem como denúncia de “desmatamento” ao IBDF em áreas já anteriormente exploradas”* (Incra, 1986). Cerca de 52 famílias foram assentadas no local.

Uma outra área encontra-se em processo de desapropriação desde 83, que é a Serraria onde hoje existem 12 famílias, mas com a previsão de que após a imissão de posse 30 seriam contempladas.

Um aspecto que chama a atenção em todos os assentamentos é que a desapropriação excluiu a área das fazendas situadas entre a rodovia e o mar, mesmo que houvesse posseiros, já que um decreto federal as constituíram como de interesse turístico. Com relação aos assentamentos e às áreas do Parque as situações são diferentes. No caso de Taquari a área desapropriada atinge um trecho grande do Parque, em Barra Grande e São Roque a parcela é pequena e no caso de Serraria as terras que estão sendo desapropriadas não atingem o Parque. Exceto em Taquari os bananais dos posseiros ficaram também excluídos da desapropriação. Embora eles continuem a explorá-los, seriam áreas que caso o proprietário passasse a se interessar por elas poderiam voltar a gerar os conflitos.

No contexto da década de 70, quando era grande a pressão dos proprietários da terra para despejá-los, a intervenção do Ibama foi um fator a mais fazendo com que parcela da população deixasse a zona rural, segundo um agricultor assentado:

“Isso foi no período de 69 para cá, saíram de todas as áreas, foi do Patrimônio, foi de Paratymirim, Pedras Azuis, Cabral, foi de todas as áreas. Em algumas partes foi a fazenda também (referindo-se aos proprietários)... Aqui mesmo, muitas vezes veio o Ibama prá machucar o pessoal que estava trabalhando aqui, chegava e arrancava a benfeitoria do pessoal, foi uma tragédia muito grande aqui em Paraty, e hoje

em dia quem ainda sofre as consequências são os filhos deles”.

De acordo com a mesma entrevista, com o assentamento nas áreas das baixadas, fora do Parque, ocorreram casos em que o Ibama interviu reprimindo a formação de algumas lavouras, principalmente, na década passada. Chegou a haver prisões de posseiros por este motivo.

A criação das redes

Ao buscar suporte teórico para realizar a análise dessa problemática, procurei me apoiar na noção de redes sociotécnicas, cujos principais autores são Bruno Latour, Michel Callon e John Law. Eles fazem parte de uma nova reflexão, cujo ponto de partida é a sociologia da ciência, e possuem uma visão crítica das concepções estruturalistas e essencialistas do comportamento e da ação social.

A noção de rede é um conceito alternativo ao indivíduo, à estrutura, e tenta mostrar que a ação social deve ser analisada através do agente contextualizado. Ou seja, que a posição e a interação entre os atores cristalizam relações que não são tão fixas como a estabelecida no conceito de estrutura, ao mesmo tempo que não são tão soltas quanto a do indivíduo, mas que são a própria rede. Estas podem então ser definidas como:

“a global network is a set of relations between an actor and its neighbors on the one hand, and between those neighbors on the other. It is a network that is built up, deliberately or otherwise, and that generates a space, a period of time, and a set of recourses in which innovation may take place. Within this space – we call it a negotiation space – the process of building a project may be treated as the elaboration of a local network – that is, the development of an array of the heterogeneous set of bits and pieces that is necessary to the successful production of any working device.”

(Law J., Callon M., 1992).

Através da noção de redes, o que esta tradução procura captar é como os atores comportam-se à medida em que estabelecem um tipo de poder ou de identificação em torno de propostas específicas, de forma a verificar a existência de alguma força acima do comportamento dos atores.

É a partir, então, deste conceito de rede, que eu vou identificar em Paraty, os atores que conformam as redes que disputam o espaço municipal no tocante ao tema do ordenamento e das técnicas de utilização do solo.

Um outro elemento a ser considerado, é que essas redes sociotécnicas dão muita atenção ao que é chamado de conteúdo híbrido das redes, ou seja, do fato delas serem ao mesmo tempo sociais e tecnológicas. Assim, procuram explorar como outros materiais técnicos podem operar no sentido de se infiltrar de forma a reorganizar, enriquecer ou até mesmo dissolver, o que mais usualmente é tratado de relações sociais. Esse conceito explica como coisas diferentes, como o social e o técnico, são mantidos juntos. Para tratar isto, considera-se que as relações entre os atores são cristalizadas, tendo como base objetos e variáveis, que intermediam as relações sociais, sendo fundamentais para manter sua continuidade. Esses elementos técnicos são chamados de híbridos. Também recebem outras denominações por parte de outros autores, como quase-objetos na visão de Michel Serres e de intermediários por Michel Callon.

No caso específico desta análise, toda a regulação de preservação do meio ambiente criada em Paraty, que se constitui em quase-objetos, será analisada a partir de duas perspectivas, sendo que a primeira aponta como os homens as construíram, a partir de quais pressupostos, a partir de quais necessidades; e a segunda onde é abordada, o que estas regulações, enquanto objetos, fizeram no sujeito, que modificações provocaram neles. Ou seja, as medidas para preservação do patrimônio edificado e natural em Paraty não são apenas o fruto das ciências, das várias técnicas de preservação e manejo, elas também se originam no meio social e dele sofrem influência. Assim, para entender o desenvolvimento do conhecimento científico e dos sistemas técnicos deve-se buscar a reconstrução simultânea do contexto social sob o qual eles agem. A teoria das redes sociotécnicas sugere que a evolução simultânea da sociedade, dos artefatos tecnológicos e do conhecimento da natureza deve ser estudada a partir de três conceitos: ator-mundo, tradução e rede (Callon e Latour 1981; Latour, 1994; Callon, 1986).

O ator-mundo, ou ator-iniciador, é aquele que inicia a construção de uma rede. Ele busca ligar-se a entidades heterogêneas especificando a sua identidade, seu espaço dentro da rede, o tipo de laço que os une, o seu tamanho e a estória da qual eles vão fazer parte (Callon, 1986; Murdoch, 1994).

No caso de Paraty, a primeira intervenção no espaço rural foi do atual Iphan. Até então, as propostas para tombamento estavam restritas ao núcleo urbano, mais especificamente ao bairro histórico. À medida em que a cidade foi declarada monumento nacional alguns artigos deste decreto já previam esta intervenção, ou seja a manutenção da vegetação, objetivando a permanência do “fundo paisagístico”, da “moldura” do casario colonial. Neste quadro rápido, vemos o atual Iphan definindo seu mundo: Paraty, Monumento Nacional. A partir desta proposta foi criada uma rede, na qual o ator mundo foi o Iphan. E este começou a definir para os outros elementos da rede o papel que deveriam desempenhar, a identidade que passariam a assumir, o espaço que ocupariam, o tamanho que deveriam ter, os interesses que os manteriam ligados e a estória dentro da qual todos eles estariam interagindo. As outras entidades passaram a participar da rede porque os seus interesses os aproximavam do Iphan. E assim encontramos, o Ibama, o IEF, a prefeitura municipal, o comércio de turismo (pousadas, restaurantes e agências de excursão), uma parcela dos proprietários rurais e as organizações não-governamentais ligadas ao meio ambiente. É interessante ressaltar que a entrada de todas elas não se deu ao mesmo tempo, somente quando interesses comuns as aproximavam.

Estes outros integrantes dessa rede possuem papéis distintos, mas no conjunto transformam-se em complementares, em função do seu interesse maior, que é a preservação do patrimônio histórico e do seu entorno, a Mata Atlântica. Segundo esta perspectiva, cabe ao município legislar sobre a ocupação urbana, mas com a concordância do Iphan. O papel do Ibama é a fiscalização das áreas rurais sob legislação de preservação nacional, e o controle da pesca, que é proibida por alguns meses, quando algumas espécies encontram-se em fase de reprodução, no chamado período de defeso. O IEF tem funções semelhantes às do Ibama nas áreas protegidas por legislação estadual, excluindo-se a fiscalização da pesca. Ao comércio de turismo (pousadas, restaurantes e agências de turismo) cabe a recepção aos turistas que vão a Paraty apreciar os seus monumentos históricos. Uma parcela dos proprietários rurais, embora sofra restrições com relação ao uso do solo, alinha-se nesta rede pelas perspectivas de vantagens que o turismo pode vir a proporcionar, que exigem um ambiente conservado. E às entidades não-governamentais locais ligadas à preservação ambiental cabe exigir que essas áreas sejam mantidas; e também realizar um trabalho de divulgação de localidades pouco conhecidas.

Nesse contexto, algumas entidades, também presentes, opuseram-se a entrar nesta rede devido aos seus interesses. Os posseiros rurais, os caçaras (este misto de agricultor/pescador que ocupava o litoral) foram duplamente atingidos, tanto pela impossibilidade de continuarem a praticar o seu tradicional sistema de produção, assim como pela pressão para que saíssem da terra. Toda a mobilização inicial do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraty foi para manter os posseiros nas terras que ocupavam. E num segundo plano, também contemplava o questionamento e a resistência às medidas de conservação ambiental que restringiam as práticas agrícolas que tradicionalmente utilizavam. E desta forma constituíram um outro ator-mundo pela proposta diferente da anterior que apresentavam, pois tinham como objetivo manter a reprodução social como pequenos produtores e posseiros. E, ao criarem uma nova rede, mobilizaram um outro conjunto de entidades, a Igreja, a CPT, o Incra, a Emater-Rio, o Idaco.

E assim, os papéis também foram definidos nesta rede. A Igreja e a CPT apoiaram o Sindicato e os trabalhadores na sua luta pela terra e ajudaram no enfrentamento contra os órgãos de fiscalização ambiental. O Incra passou a intervir nos conflitos fundiários criando três assentamentos no município e tendo uma quarta área em processo de desapropriação. Nas discussões sobre como viabilizar a produção nos assentamentos, a polêmica como o Ibama ganhou forma e o Incra encaminhou a discussão junto a ele para delimitação do Parque Nacional da Serra da Bocaina nas áreas contíguas aos assentamentos e de novas alternativas para a agricultura. A Emater-Rio, quando passou a dar assistência técnica aos assentamentos, reforçou a discussão sobre alternativas para a pequena produção em Paraty. O Idaco, ao estender o trabalho que realizava em Angra do Reis para Paraty, também passa a apoiar a pequena produção local, propondo entre outros pontos o cultivo de espécies agrofloreais em áreas degradadas.

Para estudar como as relações são estabelecidas, como se expandem e como são mantidas, usa-se o conceito de tradução. Esta se realiza quando numa determinada situação um ator consegue produzir uma nova interpretação dos seus interesses e divulgá-las para os outros convencendo-os de sua visão, isto é, ele consegue construir uma versão e impô-la na sociedade (Callon e Latour, 1981).

O primeiro componente da tradução é o tradutor-representante, onde este passa a ser o representante das

demais entidades. O Iphan passa a falar em nome do Ibama, do IEF, dos empresários de turismo, da prefeitura, entre outros já citados. Esse processo guarda semelhanças com um político ou um partido político falando em nome de seus pares ou classe social que ele diz representar (Callon, 1986). Da mesma forma, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais passa a falar em nome da outra categoria.

A tradução constitui-se numa primeira iniciativa. Depois, ela pode se completar ou não. Caso ela tenha sucesso, passa a construir uma rede a partir de algumas entidades, em função da semelhança de seus interesses. Ela pode ser vista como um processo onde regras são definidas e um cenário é delineado, e sua meta é a criação de relacionamentos mais ou menos estáveis entre os integrantes. À medida em que é uma definição inicial, não está implícito que vai ocorrer uma aceitação pelas demais entidades e que não será verificada a existência de resistências externas. Cada ator, em função de seus interesses, possui limitações. Um ator pode abandonar o ator-mundo e contra-atacar. Em Paraty, pelas limitações impostas às práticas agrícolas pelas medidas de preservação, os pequenos produtores e caiçaras sentiram-se excluídos da rede já criada. Neste caso um ator, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, decidiu criar um novo ator-mundo quando os seus interesses não foram contemplados pelo ator-mundo criado pelo Iphan.

Em Paraty, a princípio, o ator-mundo Iphan se propôs a criar uma legislação que garantisse a preservação do bairro colonial, considerado como um dos símbolos do patrimônio brasileiro, e isto significava a permanência da vegetação criando a ambiência necessária. Na década de 70, com a criação do Parque Nacional da Serra da Bocaina, este objetivo foi ampliado, pois o decreto de criação do Parque é uma legislação que visa conservar o meio ambiente local. E, a partir do final da década de 80, observa-se uma nova ampliação com a proposta do manejo sustentado e o aparecimento de novas técnicas de exploração visando que seja garantida a biodiversidade, a futura exploração dos genomas necessários à vida humana e a exploração sustentada dos recursos naturais, que serão melhor explicados na próxima seção.

A noção de ator-mundo abandona a análise sociológica com as suas categorias sociais preestabelecidas e sua rígida divisão sócio/natural. E à medida em que insere entidades heterogêneas num grupo de relacionamentos heterogêneos, o ator-mundo coloca-os dentro da rede. Isto faz com que cada entidade seja reduzida para poucas propriedades as

quais são compatíveis com relacionamentos estabilizados entre as entidades. Iphan, um órgão que preserva o patrimônio histórico, pode cooperar com o Ibama, entidade que preserva os recursos naturais; natureza que mantém a biodiversidade através da qual pode ser mantida a sustentabilidade.

As concepções de natureza

Na seção anterior eu indiquei que cada rede em Paraty unifica uma forma de um certo tipo de vida, de um espaço produtivo e de reprodução. Assim, em cada uma podem ser identificados os elementos técnicos que formam a base do padrão comum de atividade e isto se expressa nas várias possibilidades de uso do solo — agricultura, pesca, preservação, turismo — ou seja, de como deve ocorrer o manuseio da natureza e é em referência a estes que os atores entram ou não em acordo. Eles se juntam em torno de um uso comum de certos artefatos ou objetos técnicos. Então, é em torno destes objetos técnicos que este debate passa a se desenvolver, porque o que está em jogo é um conjunto de mecanismos e princípios de atividade (Callon, 1991). E o que está subjacente a isso, no estudo de caso em questão, é que surge uma situação nova, uma superposição de situações cristalizadas em legislações sobre a maneira pela qual o homem deve lidar com a natureza num determinado período. Nesse sentido é que eu procuro captar a vivência dos atores com relação à natureza, em torno de um conjunto determinado de intermediários, que eles usam em comum, e que se expressam nas técnicas utilizadas para o desenvolvimento da agricultura e manuseio dos recursos naturais tanto na área de Mata Atlântica quanto do mar.

A noção de tradução citada na seção anterior indica que cada vez que uma nova técnica é introduzida num determinado contexto, ela corresponde a uma nova definição do corpo social, implicando numa mudança na coletividade (Latour, 1993).

Até a criação do Parque a maioria dos pequenos produtores de Paraty plantava culturas de subsistência. O sistema de plantio pode ser explicado por este trecho de entrevista com um técnico da Emater:

“é o hábito da coivara, um homem faz uma, existe uma palavra: a tiguera, é uma palavra indígena, que nada mais, nada menos é do que um roçado de quatrocentos metros quadrados, então ali ele planta o arroz, o

feijão, o aipim e a cana. Então ele cultiva e depois ele retira essa cultura, ele abandona aquela área e devido ao clima aqui, aqui a natureza é muito pujante, num ano aquela área se recupera e você já vê as plantas pioneiras... Aí ele sai dessa tigueria e volta, vai para outra área, vai e faz esse mesmo processo. No outro ano, quando ele volta aqui, aquilo já virou um capoeirão imenso, já tem árvore que tem que derrubar novamente, aí sim ele faz um processo errado, que é o fogo”.

Além disso nas encostas, eles raleavam a mata e plantavam a banana.

No período anterior ao ato em que a cidade foi considerada monumento nacional existia uma tradução do espaço físico rural, pelo qual este era destinado à exploração da agricultura, pecuária, extração da madeira e palmito. Um espaço que podia ser usado, explorado e manipulado de acordo com regras próprias estabelecidas por aqueles que detinham a posse ou a propriedade da terra, seguindo talvez o saber fazer, a cultura perpetuada por gerações, ou novas técnicas aprendidas no intercâmbio com outros grupos. Porém, a partir da criação do Parque passam a existir medidas de restrição ao uso do solo no seu interior. As culturas de subsistência, como o feijão e a mandioca plantadas no sistema de corte e queima do mato passaram a ser reprimidas. Uma nova proposta de uso do solo surge: a pesquisa e o turismo. O fato do Parque não ter sido implantado de uma maneira efetiva, através da desapropriação e indenização de seus ocupantes, gerou uma situação conflitiva, que atingiu diretamente os pequenos agricultores, na maioria posseiros, que viviam no seu interior. À medida em que se proibiu o que antes era permitido, sem apresentação de novas alternativas, provocou-se uma instabilidade muito grande e surgiu o receio de ser multado ao explorar a terra. Essa situação é vivida como uma ameaça à sua reprodução social, como neste trecho de entrevista como Valentim Conceição, posseiro e diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais:

“Aqui em Paraty vão tombando tanta coisa, que vão acabar tombando o trabalhador rural, que não vai poder mais trabalhar”.

Assim, observa-se que cada rede atendendo a seus interesses propõe um conjunto de técnicas para a região. Os pequenos produtores desejavam continuar a sua reprodução social, a

partir dos instrumentos e costumes que possuíam, e a nova proposta de preservação reprimia essas atividades. Um dos técnicos do Ibama falando sobre o que pensava a população a respeito das propostas de preservação diz:

“De uma maneira geral eu acho que a população não morre de simpatia por essas atividades, por essas instituições, porque antes eles praticavam agricultura de subsistência com mais facilidade, com menos controle, e eles temem muito a apreensão de ferramentas, muitas e, então, em termos de opinião popular, na opinião pública o homem do campo em geral não vê essas coisas com muita simpatia, mas eles compreendem, que estes meios têm uma finalidade. Eu acho que de um tempo para cá o desmatamento aleatório, degenerado, diminuiu. Mas na verdade, o Ibama também pecou porque não conseguiu regularizar este Parque, não conseguiu criar um plano de manejo, demarcar, desapropriar, então as pessoas continuam morando numa área que sempre moraram, só que com uma ameaça que é a presença do Parque, só que na prática nunca virou”.

A decisão de criação do Parque Nacional da Serra da Bocaina foi tomada num período em que a característica principal do movimento ecológico no Brasil era chamada ambientalista e objetivava entre outras metas, a proteção de ecossistemas naturais e o combate às destruições desnecessárias de belezas paisagísticas que se encontravam ameaçadas pela expansão urbano-industrial (Viola, 1967). As propostas dessa política ambiental visavam limitar as possibilidades de escolhas das formas de intervenção humana no local, sejam elas relativas às proibições ou restrições à caça de animais considerados em processo de extinção, ou nos seus períodos de reprodução, como por exemplo o caso do defeso do camarão e da sardinha em Paraty. Ou das estações ecológicas onde pode ocorrer apenas a pesquisa aplicada à ecologia e companhias de educação ambiental. Ou das reservas biológicas, voltadas unicamente à preservação da flora e da fauna. Ou dos Parques, com as finalidades científicas, educativas e recreativas. Ou das APAs de caráter científico, educativo, recreativo e econômico, desde que condicionado a áreas restritas pelo Plano Diretor. Ou ainda, o EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto no Meio Ambiente), que permite estimar o potencial de degradação de um determinado projeto,

aumentando a possibilidade de prevenção dos efeitos e fazendo com que o Estado possa se antecipar às conseqüências da modificação do ambiente.

Neste caso, a natureza assume uma outra dimensão, pois não é mais um espaço produtivo e sim de preservação de recursos em extinção e abrigo de espécie animais. É evidente, que sob esta ótica as possibilidades de uso do solo são outras, bem como as técnicas de exploração. No lugar de técnicas de plantio e manejo de diversas culturas, as propostas por este grupo são de outro tipo, ou seja, circunscritas ao processo de regeneração e seleção natural.

A partir de meados da década de 80, a presença do Incra começa a se tornar mais forte na região com a implantação de assentamentos rurais em antigas áreas de conflito pela posse da terra. Uma iniciativa interessante do técnico do Incra que trabalhava nos assentamentos de Paraty em 1988, foi levar os assentados a uma Estação Experimental localizada no vizinho município de Ubatuba para conhecer as pesquisas sobre o plantio de algumas culturas de interesse agrícola no interior da Mata Atlântica, como por exemplo o palmito, o cacau, a baunilha e a pimenta do reino. O palmito, que era uma cultura extrativa daquela região, foi o que mais interessou aos agricultores, não só por ser algo que alguns já exploravam de forma extrativa, mas também porque estavam sendo conduzidos experimentos com variedades de ciclo mais curto. Ao começar a incentivar este plantio, um debate foi aberto nos assentamentos, pois se alguns assentados achavam interessante outros consideravam que o Incra estava impondo a introdução dessa cultura. Mas, mesmo depois da saída desse técnico do trabalho mais direto na região, essa proposta continuou a ser desenvolvida pelo escritório local da Emater e depois pelo Ibama quando da instalação do escritório da APA do Cairuçu. Hoje, os dois órgãos assistem vários pequenos produtores que introduziram essas culturas e, para aumentar o número de interessados, produzem mudas que são distribuídas na época do plantio para alguns produtores previamente escolhidos. Os plantios têm sido realizados com recursos dos próprios agricultores, pois ainda não existe algum tipo de financiamento. Mesmo porque, se o Decreto Federal n.º 9.500 permite o manejo sustentado de espécies da Mata Atlântica, como é o caso do palmito, ele também prevê que a regulamentação será feita nos Estados através de uma lei estadual, e isso ainda não ocorreu no Rio de Janeiro. Uma outra possibilidade que começa a interessar os empresários com propriedades na região é o manejo de uma outra espécie, a caixeta, que é encontrada nas áreas de

baixadas úmidas, e que produz uma madeira utilizada na produção de artesanato. Outras propostas estão em discussão no município e vão além do plantio puro e simples do palmito, ampliando as possibilidades e aproximando-se de cultivos agroflorestais.

Estas últimas propostas têm um ponto em comum, que é o manejo sustentado de espécies da Mata Atlântica, ou seja, um novo grupo de técnicas. Elas também derivam de um outro conceito de natureza, diferente dos anteriores, onde tanto a possibilidade de exploração do solo quanto a preservação estão reunidas.

Procurando voltar à discussão colocada no início desta seção sobre o fato de que cada rede possui uma relação comum sobre certos objetos técnicos e que em Paraty, ela era construída pelas propostas e técnicas de uso do solo. Assim, os pequenos produtores e posseiros tentavam viabilizar a sua reprodução social através da continuação da exploração do solo segundo os métodos e costumes que possuíam. O Ibama, por sua vez, tinha uma outra proposta que colocava-se em oposição a esta, por excluir a realização de atividades econômicas no interior do Parque, propondo que o mesmo fosse destinado para a pesquisa e turismo. Esse enfrentamento durou bastante tempo, com cada rede se mobilizando no sentido de implantar a sua visão de mundo. Com a introdução da possibilidade de usar uma nova técnica, ou seja, o manejo sustentado de espécies nativas da Mata Atlântica, um novo objeto técnico começou a ser discutido na região e mesmo estando ainda num estágio de implantação, sem ser legitimado legalmente, deve ser ressaltado.

Assim sendo, é evidente que a mudança tecnológica foi produzida num processo de interação social, onde, em decorrência das mobilizações e necessidades dos grupos sociais, as propostas foram sendo incorporadas e modificadas ao longo do tempo.

Considerações finais

Para concluir, é interessante fazer uma ligação entre toda essa reflexão e a noção de irreversibilidade. O grau de irreversibilidade de uma tradução é conseqüência da impossibilidade da tradução voltar ao ponto onde ela era somente uns contra os outros e em segundo lugar da forma pela qual são determinadas as traduções subseqüentes. (Callon, 1991). Por esta ótica, podem existir períodos em que várias propostas tecnológicas estarão existindo, com

suas idéias e soluções sendo debatidas. Nesse processo, ocorre a valorização de alguns desses elementos ou dos grupos sociais que os criaram, ao mesmo tempo que existe também uma concorrência entre os mesmos. Nestes momentos não está em jogo necessariamente a eficiência econômica de uma prática, mas um conjunto de fatores culturais e políticos. Onde um começa a se impor ao outro e passa a atrair os investimentos, a ciência, começando a se tornar mais eficiente.

No tocante à irreversibilidade, considero muito difícil que a tradução proposta pela rede Iphan – Ibama – IEF – prefeitura municipal – comércio de turismo, seja desarticulada em Paraty, voltando ao ponto em que esta seria mais uma tradução entre diversas outras, pela gama de interesses envolvidos. De uma forma geral, a população economicamente ativa de Paraty hoje vive em torno do comércio de turismo avançando, inclusive, para a área rural, na construção de pequenas pousadas, com o conceito de ecoturismo despontando em novas iniciativas comerciais. Como na revisão do Plano Diretor isso não foi questionado, a discussão ficou em torno de gabaritos nas áreas do entorno, de como o turismo pode se expandir mais nas praias situadas fora de perímetro urbano com a construção de novas pousadas, projetos para a instalação de “resorts”, e cada vez mais a paisagem está sendo também utilizada como ponto de apoio para atração de novos grupos de turistas. E isso permite também avaliar, que a nova tradução, não parte apenas de “Paraty Monumento Nacional” é “Paraty, Monumento Nacional e de paisagens belíssimas de mar e de florestas”.

Do ponto de vista da irreversibilidade, o que a rede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – CPT – Emater – Idaco fez em Paraty foi tentar resistir, quando se viu ameaçada de perder a terra e a possibilidade da reprodução social de seus membros enquanto agricultores. Aquele passado antigo, com a vida de caçara, não volta mais daquela forma. As transformações são muito grandes e tudo indica que o novo modo de vida vai continuar. Considerando a noção de tempo que Latour propõe, esse passado também está próximo, e pode retornar sob outra roupagem, unido a outros elementos do presente, dentro das possibilidades do manejo sustentado. Essa rede não conseguiu impedir que a outra se estabelecesse. O que ela fez foi se adaptar ao quadro de mudança para continuar a existir.

Embora a rede Iphan – Ibama – IEF – prefeitura municipal – comércio de turismo na década de 70, por iniciativa do

STR, que desejava resistir à possibilidade de perda da terra devido às pressões dos proprietários ou pretensos proprietários que tentavam despejá-los, o STR teve também um papel de destaque no enfrentamento com guardas florestais do Ibama. À medida em que conseguiu fazer com que o Incra desapropriasse quatro áreas para assentamento nos anos 80, onde em apenas uma não ocorreu ainda a imissão provisória da posse, o STR contribuiu para reconhecer os direitos dos posseiros nas áreas desapropriadas e fora delas. Também do ponto de vista do próprio acesso à terra e da possibilidade de exploração dos recursos naturais, à medida em que esses grupos passaram a discutir alternativas para a pequena produção no município, como a proposta do manejo sustentado do palmito, o STR conseguiu incorporar novas entidades, mais preocupadas com aspectos da produção, como Emater e Idaco. A regularização fundiária é um importante pré-requisito para outros programas mais abrangentes de apoio econômico à produção, tecnologia e serviços públicos básicos. A concepção de natureza, que eu chamei de caçara, foi duramente atacada pela outra visão, a conservacionista, e nesse embate, surgiu uma terceira – a do manejo sustentável.

Diferentemente da outra rede, não foram criados códigos que normatizassem a relação entre seus membros, ou que interferissem e condicionassem outras parcelas da população. O Decreto Federal n.º 9.500, que permite o manejo de espécies nativas da Mata Atlântica, estabelece também que este cultivo deve ser regulamentado através de lei estadual. Essa iniciativa foi tomada por um deputado estadual, mas até agora ela não foi aprovada. O plantio do palmito tem sido feito por agricultores com recursos próprios, não existindo nenhum tipo de financiamento. Além disso, existem por parte de órgãos de meio ambiente, como o IEF, críticas à forma como tem sido conduzido, sem realização de uma contagem pela população, do palmito nativo antes do plantio de novas mudas.

No que diz respeito à autoria da proposta de manejo sustentado de palmito, que surgiu a partir de 1986 por parte do Incra, ela não é citada pelos demais membros da rede. Se não fosse o cuidado do técnico, em relatar por escrito essa questão e as viagens realizadas à Ubatuba com os assentados à Superintendência do Incra no Rio, não teria sido possível identificar de onde veio esta proposta, com base apenas nas entrevistas. É uma proposta sempre tratada como uma alternativa muito interessante por diversos atores, das duas redes, mas sem citação do autor.

Ao levantar essa problemática usando as entrevistas como ponto básico para a realização da pesquisa, a autoria é interessante para identificar alguns dos aspectos pelos quais os assentamentos rurais podem contribuir para ocasionar modificações nas relações sociais dos municípios onde estão inseridos. Embora sejam mais discutidos os aspectos referentes às transformações de caráter social, político e econômico, pode-se verificar que também no ponto referente à introdução de novas tecnologias essa interação é possível, ainda mais se tratando dos conflitos de caráter sócioambientais, que são aspectos ainda pouco estudados na literatura.

Bibliografia

- CALLON, M. The Sociology of an Actor-Network: The case of the Electric Vehicle in Mapping The Dynamics of Science and Technology, Londres: Macmillan, 1986.
- CALLON, M. Techno-economic network and irreversibility in A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination, Londres: Routledge, 1991.
- CALLON, M. e LATOUR, B. Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-structure Reality and How Sociologists help them to do so in Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro Sociologies, Londres: Routledge & Kegan Paul, 1981.
- GRYSPAN, M. (org), Levantamento Histórico dos Conflitos de Terra do Estado do Rio de Janeiro (1959 – 1990) SEAF, 1990 (mimeo).
- LATOUR, B. Jamais Fomos Modernos. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LOPES, J.A.V. Meio Ambiente e Políticas Públicas: Tradição Regulatória e Aspectos Redistributivos Emergentes. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos, 1994.
- MURDOCH, J. Weaving the Seamless Web: A Consideration of Network Analysis and its Potential application to the Study of the Rural Economy, Working Paper 3, CRE, Univ. Newcastle Upon Tyne, 1994.
- VIOLA, E. O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986) in Ecologia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, 1987.
- WILKINSON, J., “Regional Integration and Agrofood in the Mercosul Countries: The Family Farm at the Crossroads”, mimeo, 1995.
- WILKINSON, J., “Sociologia econômica e agroindústria” In Estudos Sociedade e Agricultura, CPDA/UFRRJ, 1996, número 6.

Documentos

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal. Diagnóstico Ambiental, Econômico e Social, 1995.
- IPHAN. Processo Administrativo de Tombamento de Paraty número 563 – T – 57.
- SEMA. Área de Proteção Ambiental de Cairuçu – Paraty – RJ: informações básicas, por Vicente Moreira Conti e outros. Brasília, 1987.
- RIO DE JANEIRO (Estado). O Tombamento da Serra do Mar/Mata Atlântica. 1991.
- INCRA. “Relatório Ações do INCRA em Paraty, por Josemar Costa de Oliveira, 1986.
- INCRA. “Relatório de Vistoria da Fazenda São Roque”, por Gláucio Cruvelo Cavalcanti, Hidenoil Sato e Sheila Oliveira da Fonseca, 1986.

A Regularização Fundiária como Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável em Mato Grosso

Advogado e
Engenheiro Agrônomo
Coordenador Jurídico
PNUD/Prodeagro

Organizador:

Rodrigo Justus de Brito

Equipe técnica:

José Maria Costa Nery

José Robson da Silva

Sérgio A. Simião

Wagner Filippetti

Coordenador Técnico

Consultor Jurídico

Coordenador Agrofundiário

Monitor GEP

1. Apresentação

Este trabalho objetiva, através de uma breve síntese, mostrar a experiência e os esforços do Instituto de Terras de Mato Grosso - Intermat, órgão vinculado à Secretaria de Agricultura e Assuntos Fundiários do Estado, na execução do Componente Fundiário do Prodeagro – Projeto de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso (em andamento) na área de Regularização Fundiária, onde estão sendo adotados instrumentos tecnológicos de última geração (informatização e geoprocessamento), além da implementação de ações participativas e integradas ao Poder Judiciário, Ministério Público e sociedade civil, buscando dotar o Estado de uma infraestrutura capaz de gerir, de forma responsável, seu patrimônio fundiário, bem como os recursos naturais disponíveis e, conseqüentemente, o alcance de um modelo de desenvolvimento sustentável. Também mostra uma pequena parte do trabalho relativo à identificação e implantação de unidades de conservação, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.

2. Diagnóstico da Situação Fundiária e Ambiental no Estado

Atualmente, Mato Grosso possui área de 906.806,9 Km², população de 2,3 milhões de habitantes (IBGE – 1996), PIB de US\$ 9 bilhões (45% agropecuária, 12% indústria e 43% serviços), sendo o maior divisor de águas do Brasil, possuindo três ecossistemas: pantanal, cerrado e floresta amazônica.

O processo histórico de ocupação da região Centro-Oeste e do Estado de Mato Grosso, baseada em grande parte na disponibilidade de recursos naturais não explorados ou subaproveitados, indica



um padrão fortemente apoiado no crescimento econômico desordenado, isto é, um crescimento rápido, sem planejamento e com fortes impactos ambientais.

A incorporação do território mato-grossense à economia nacional seguiu a direção dos grandes eixos rodoviários, baseada nas atividades de mineração, extração de madeira e agropecuária. Essa ocupação gerou a consolidação de antigas cidades do sul-sudeste e o surgimento de novos núcleos urbanos, particularmente no centro-norte, provocando fluxos migratórios internos e oriundos da região Sul do país.

2.1 Situação Fundiária

A posse da terra em Mato Grosso apresenta-se bastante concentrada, com 12,2% dos estabelecimentos localizados nos estratos de área superiores a 1.000 hectares, ocupando 76,8% da área total, enquanto os estabelecimentos menores de 100 ha, que totalizam 71,2% do todo, ocupam apenas 8,7% da área total (segundo dados do Incra – 1997).

Tabela 1. Categorias de estabelecimentos rurais de Mato Grosso.

Categoria de Produtores Rurais	Em relação ao nº de imóveis (%)	Em relação à área do Estado (%)
Pequenos (até 100 ha)	71,20	8,7
Médios (de 100 a 1.000 ha)	16,60	14,5
Grandes (acima de 1.000 ha)	12,20	76,8

Fonte: Incra, 1997.

Tabela 2. Situação fundiária de Mato Grosso.

Categoria de Produtores Rurais	Em relação ao nº de imóveis (%)	Em relação à área do Estado (%)
Pequenos (até 100 ha)	71,20	8,7
Médios (de 100 a 1.000 ha)	16,60	14,5
Grandes (acima de 1.000 ha)	12,20	76,8

Fonte: Seplan/SAAF, 1994.

O principal problema que afeta tanto as populações tradicionais como os pequenos, médios e grandes produtores, assim como a agroindústria, é a insegurança jurídica nas transações imobiliárias no Estado, decorrente, em particular, de problemas relativos à regularização da situação de domínio.

Em 1996:

“a falta da discriminação das terras devolutas do Estado, a inexistência de cartas geográficas precisas ..., a falta de preparo e atualização permanente de plantas cadastrais das terras tituladas e pertencentes a particulares ..., bem como a falta de idoneidade de profissionais que procederam demarcações de áreas sem se afastarem de seus escritórios, contribuíram para que o Estado expedisse títulos de terras inexistentes (títulos sobrepostos)”¹.

De acordo com os dados do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra², Mato Grosso é a unidade da Federação onde existe maior área excedente de títulos se comparada com sua área física. Tomando-se como referência a área bruta, verifica-se que a área cadastrada supera em 20% a área total do Estado. Quando analisado em nível municipal, o problema é mais grave, pois em 44 municípios (um terço do total) a área cadastrada é superior à superfície territorial, existindo 10 casos em que a diferença é superior ao dobro da área municipal.

Catalogados em 1996, na Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri) e no Interamat, existem 85 conflitos coletivos pela posse da terra. Paralelo a isso, um número que atinge milhares de ações reivindicatórias, de manutenção ou reintegração de posse, e interditos possessórios entre particulares, encontram-se no Poder Judiciário.

Entre os anos de 1986 e 1997 foram implementados um total de 153 projetos de assentamentos rurais, envolvendo uma área aproximada de 2,1 milhões de hectares, beneficiando em torno de 30 mil famílias. Dos projetos de assentamentos, 73,80% foram implementados no período de 1990-97, ocupando uma área de 1,69 milhões de hectares e beneficiando 22.415 famílias de pequenos produtores rurais.

¹ Estado de Mato Grosso. “Diagnóstico da Estrutura Fundiária do Estado”. Palácio Paiaguás, Cuiabá, p.49, mimeo.

² Índices Básicos (edição acrescida dos municípios de 1993), Incra, 1996, DF.

Parte desses projetos de assentamento rural implantados no Mato Grosso ignoraram totalmente a necessidade básica de apreciar e avaliar a dimensão ambiental: relevo, geomorfologia e escoamento superficial de água, divisores de água, planícies de inundação, qualidade do solo, perfil estrutural do solo e características climáticas. Além disso, foi desprezada a incidência de graves doenças (malária e hanseníase) em algumas regiões (ex.: Matupá).

A consequência direta da ausência de dimensionamento das variáveis ambientais reflete no esgotamento rápido dos recursos naturais, no empobrecimento da comunidade rural, na degradação ambiental, no incentivo do processo de urbanização e na marginalização de amplos setores da população.

Com a priorização dos estudos para viabilização das unidades de conservação, e considerando a escassez de recursos financeiros para indenização de áreas privadas eventualmente envolvidas no processo, o Intermap está implementando ações para a atualização cadastral, discriminação e demarcação das referidas áreas.

2.2 Situação Ambiental

O Estado possui uma área de mais de 906.900 km², abrigando em seu território três grandes biomas brasileiros: o cerrado, a floresta amazônica e o pantanal mato-grossense. Entre os paralelos 13 e 16° localizam-se grande parte das nascentes dos rios que irão formar as bacias Amazônica, Platina e Araguaia/Tocantins, conferindo a Mato Grosso uma rica e extensa rede de drenagem e o papel de Estado produtor e exportador de água para as regiões vizinhas.

As atividades extrativistas (mineral, vegetal e animal) em grande escala, a atividade agropecuária extensiva, a colonização inadequada, os assentamentos sem planejamento e infra-estrutura ocasionaram o inchamento das áreas urbanas, sendo hoje os principais responsáveis pelo mal aproveitamento dos recursos naturais no Estado.

Destacam-se como principais problemas ambientais: a retirada e queima da cobertura vegetal natural, a pesca predatória, a erosão dos solos, o assoreamento de rios e lagos e a contaminação das águas por agrotóxicos, metais pesados e resíduos urbanos e industriais.

3. Prodeagro - Projeto Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso

3.1 Histórico

No final da década de 70 e década de 80, deu-se início à nova fase caracterizada pela ênfase ao planejamento regional integrado de áreas com reconhecido potencial produtivo. Constituiu-se, pois, de uma primeira tentativa de consolidação dos programas e, em seguida, da revisão do paradigma dos programas especiais de desenvolvimento regional, que foram substituídos por iniciativas mais integradoras, como a que ocorreu com a instituição do Polonoroeste, financiado com recursos do Banco Mundial, no valor de US\$ 1,55 bilhões. A maior parte do recurso foi investido em rodovias, destinando apenas US\$ 55 milhões para o desenvolvimento regional de Mato Grosso (PDRI – Contrato 2116/BR – Projeto de Desenvolvimento Rural do Estado de Mato Grosso).

Apesar dos aspectos ambiciosos e inovadores dos seus objetivos, a execução do Polonoroeste tornou-se muito difícil, tendo em vista a inexistência de um modelo de ocupação racional do território no qual o mesmo incidia, resultando em um processo de degradação dos ecossistemas do Centro-Oeste.

Através da avaliação do Projeto Polonoroeste, pelo Banco Mundial, constatou-se que as atividades desenvolvidas na área objeto do projeto estavam ocorrendo de forma predatória e desordenada.

Dessa forma, o Banco Mundial condicionou o apoio financeiro a novos projetos à definição de uma política para o uso sustentado e de proteção de recursos naturais.

Concluídas as negociações entre os governos federal e estadual e o Banco Mundial, firmou-se então o Contrato BIRD 3492-BR - Prodeagro para o período entre 1993 e 1997, tendo, em dezembro último, o prazo de conclusão do projeto sido prorrogado para dezembro de 1999.

3.2 Objetivos e Componentes do Prodeagro

O objetivo básico é a implementação de uma estratégia para gerenciamento de recursos naturais, conservação e proteção ambiental, e implantação de uma política de desenvolvimento sustentado em especial dos pequenos produtores rurais e suas famílias.

Os macro-objetivos do Prodeagro são:

- a) melhoria da qualidade de vida do pequeno produtor rural, através da elevação da produção, produtividade e renda;
- b) promoção do desenvolvimento rural do Estado através do ordenamento dos recursos naturais, buscando a preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentado;
- c) incremento de ações para apoio à questão indígena no Estado.

Valores do Prodeagro

Estado	US\$ 40,7 milhões	(14,3%)
União	US\$ 40,0 milhões	(14,0%)
Bird	US\$ 205,0 milhões	(71,7%)
Total	US\$ 285,7 milhões	(100 %)

A Cooperação Técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD foi contratada para dar apoio ao governo do Estado e aos órgãos executores na implementação das ações previstas no projeto, buscando fortalecer-las através da capacitação de recursos humanos e fortalecimento institucional dos órgãos executores.

O Prodeagro, atualmente, está dividido em 8 componentes:

- ▶ Zoneamento Socioeconômico-Ecológico - ZSEE
- ▶ Regularização Fundiária
- ▶ Assuntos Indígenas
- ▶ Gerenciamento, Proteção e Monitoramento dos Recursos Naturais
- ▶ Pesquisa Agroflorestal
- ▶ Transporte Rodoviário
- ▶ Administração e Gerenciamento Estadual
- ▶ Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias – Padic

4. O Desenvolvimento Sustentável na Constituição Federal

Apesar das inúmeras teses, definições e conceitos que têm surgido sobre o que significa **“Desenvolvimento Sustentável”**, sob o ponto de vista agroambiental, enquadra-se, de forma bastante sintética, o conceito adotado pelo Conselho da FAO em 1988:

“É o manejo e conservação da base dos recursos naturais e a orientação da alteração tecnológica e institucional, de tal maneira que se assegure a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras. Este desenvolvimento viável (nos setores agrícola, florestal e pesqueiro) conserva a terra, água e os recursos genéticos vegetais e animais, não degrada o meio ambiente e é tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável.” (grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 estabelece no caput do art. 225 que:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (grifo nosso)

consignando o desenvolvimento sustentável como princípio constitucional da utilização dos recursos naturais existentes no ambiente.

A Carta condiciona, ainda (art. 5º, XXIII), o direito de propriedade ao cumprimento da função social. Nos termos do artigo 186 - Capítulo III - DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA:

“A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidas em lei, aos seguintes requisitos: I- aproveitamento racional e adequado; II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV- exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

Os critérios e graus de exigência foram, posteriormente, regulamentados pela lei nº 8.629, de 25/02/93, a qual:

“dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária”.

5. Projetos de Regularização Fundiária em Mato Grosso

O componente Regularização Fundiária do Prodeagro tem como órgão executor o Instituto de Terras de Mato Grosso – Intermap, contando com o apoio técnico e jurídico de equipe técnica contratada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

As ações fundiárias do Prodeagro têm como objetivos:

- assegurar a legitimação da posse da terra dos pequenos produtores rurais e a regularização da situação fundiária do Estado;
- promover o uso das terras com aptidão para a agricultura sustentável, garantindo através de ações fundiárias e de política agrária que redistribuam a propriedade ou o uso dessas terras em favor dos pequenos produtores e trabalhadores rurais;
- promover assentamento de trabalhadores rurais em projetos que visem a sustentabilidade social, econômica e ecológica.

5.1 Histórico

O Intermap é o órgão responsável pela execução da política fundiária em nível estadual. Entretanto, face à complexa situação fundiária do Estado, a histórica falta de controle que ele possui sobre as reais condições da posse e domínio de seu território, conforme visto no item 2, as instituições governamentais que compunham o grupo de trabalho para acompanhamento das ações do componente fundiário (Intermap, Seplan, Incra, Procuradoria Geral do Estado - PGE e as entidades patronais e trabalhadoras representativas do segmento rural) constataram que era necessária uma ação emergencial visando a regularização fundiária e o

desenvolvimento de uma nova sistemática visando a obtenção de resultados efetivos das ações fundiárias.

As ações de regularização fundiária estavam sendo desenvolvidas de forma pontual, ou seja, resolvia-se o problema em áreas isoladas de vários municípios, deixando o restante das áreas daqueles municípios sem a devida regularização. Devido à dimensão do Estado de Mato Grosso, a distância é um dos fatores limitantes dessas ações e torna esses trabalhos infrutíferos. O tempo necessário aos deslocamentos das equipes e os desembolsos financeiros e demais custos que são acarretados ao Estado têm sido altíssimos, pois a maioria dos produtores, que demandam esta atividade estatal, são de baixa renda, e, além de não poderem pagar sequer as medições, estão, ao mesmo tempo, excluídos da obtenção de crédito rural, pela falta de regularidade documental de suas ocupações.

5.2 Projetos Piloto de Regularização Fundiária de Jangada e Lambari D'Oeste

Para assegurar essas ações de regularização fundiária, foram alocados recursos do Prodeagro, objetivando implementar uma experiência, através de dois projetos piloto, para desenvolver uma metodologia de regularização fundiária eficiente para o Estado. Foram escolhidos dois municípios: Jangada (113 mil ha) e Lambari d'Oeste (172 mil ha).

5.2.1 Desenvolvimento de uma Nova Metodologia de Regularização Fundiária

Esses trabalhos foram executados através do Intermap e por duas equipes técnicas contratadas pelo PNUD, com 11 pessoas em cada uma delas (2 advogados, 2 engenheiros agrônomos, 3 topógrafos, 2 técnicos agrícolas e 2 auxiliares administrativos).

O trabalho desenvolveu-se em aproximadamente 12 meses (outubro/97 a outubro/98), com base nos seguintes princípios:

- assegurando uma transparência total nos trabalhos de regularização fundiária;
- atingindo ressonância nos órgãos e entidades responsáveis por ações de regularização junto aos beneficiários e o público afetado (entidades patronais e de trabalhadores rurais);
- atingindo resultados concretos, visando a segurança

jurídica, na forma mais eficiente e no período mais curto possível;

- utilizando tecnologias disponíveis de última geração;
- desenvolvendo uma metodologia com procedimentos eficientes e totalmente participativa para futuras ações de regularização fundiária.

Adotou-se o “município” como unidade territorial para fins de regularização. Foi feita uma medição e varredura completa dentro do perímetro desses municípios, levantando-se todas as situações técnicas e jurídicas, a fim de diagnosticar caso a caso, para, posteriormente, serem encaminhados os processos conclusos aos órgãos competentes para aplicação das medidas necessárias à regularização, de forma ordenada e gradual.

5.2.2. Resultados do Projeto Piloto

Município de Jangada

O município de Jangada (113.000 ha) tem uma população de 10.000 habitantes, sendo que 65 % habitam a zona rural. Do total de ocupantes de áreas rurais, entre posses e propriedades, foram constatados:

Número Ocupantes	766 (100%)
Número Posseiros	460 (60%)
Número Proprietários	306 (40%)

Tamanho das Ocupações:

<25 Ha	281
< 50 Ha	68
< 100 Ha	49
> 100 Ha	368

Encaminhamentos:

Terras devolutas arrecadadas: 21.541 ha

Discriminatórias: 31.000 ha (4 perímetros)

Número de Processos em Regularização: 460 (legitimação, retificação, usucapião, etc.)

Administrativos: 432
Judiciais: 28 ações de usucapião

Observação: Foi ainda constatada a necessidade de regularização urbana, tendo em vista que nenhum morador do município (perímetro urbano) possui matrícula de seu imóvel, trabalho este a ser desenvolvido em uma segunda etapa. A zona urbana pertence ao município de Acorizal, do qual Jangada foi desmembrado.

Município de Lambari D'Oeste

Área: 170.000 ha

População: 7.000 (urbana: 40% ; rural 60%)

Número Ocupantes (Proprietários/Posseiros): 697

Número de Propriedades: 300

Número de Posses: 397

Número de Processos Gerados: 045

Tamanho das Ocupações:

< 25 Ha	272
< 50 Ha	29
< 100 Ha	05
> 100 Ha	04

Encaminhamentos:

Terras devolutas arrecadadas: 0

Discriminação/Retificação: 250

Número de Processo de Regularização: 267

Administrativos: 087

Usucapião: 180

Observação: O município de Lambari D'Oeste está situado na faixa de fronteira, razão pela qual não compete ao Estado arrecadar e titular nessa região. Da mesma forma que em Jangada, na zona urbana os moradores não possuem documentação consistente de propriedade, devendo-se então, numa próxima etapa regularizar-se esta situação.

Além disso, foram desenvolvidos os produtos, dos quais destacam-se: a metodologia de regularização fundiária e a implementação de um cadastro técnico rural informatizado (em fase final de elaboração).

A metodologia estabelece, passo a passo, todas as atividades de caráter técnico e jurídico que devem ser realizadas nos processos de regularização fundiária, dando previsibilidade às ações a serem desenvolvidas em qualquer circunstância.

Quanto ao cadastro técnico rural informatizado, este contém:

- ▶ a listagem dos ocupantes de todos os imóveis rurais naquelas áreas;
- ▶ o detalhamento das atividades econômicas por eles desenvolvidas;
- ▶ mapa digital de todas as áreas (propriedades ou posses) existentes dentro desses municípios, elaborado a partir de medição eletrônica, plotados sobre carta-imagem de satélite;
- ▶ a situação legal de cada ocupação, seja ela posse ou propriedade (resultado este obtido através da comparação da situação de fato com a situação documental levantada nos cartórios e órgãos emissores dos respectivos títulos - cadeia dominial);
- ▶ a identificação e diagnóstico de áreas devolutas, a fim de ser estabelecida a sua melhor destinação (regularização ao particular, legitimação, implantação de unidades de conservação).

A sistemática adotada nesse projeto é inédita no Brasil. Não havia similar para ser utilizada como base. Após a conclusão de sua viabilidade pela equipe responsável por sua execução, constatou-se a necessidade de uma avaliação dos acertos e erros cometidos no seu transcorrer.

6. Identificação e Implantação de Unidades de Conservação

Durante missão de acompanhamento realizado pelo Banco Mundial referente ao último trimestre de 1997, foi acordado que a Cooperação Técnica do PNUD e o Intermat estenderiam a metodologia gerada pelo projeto piloto aos municípios onde se localizam as unidades de conservação a serem implantadas através do componente ambiental. Este acordo foi incluído na “Retificação para o Empréstimo e Acordo do Projeto” Seção 2.08 (d). Este trabalho deverá estar concluído, no que se refere às unidades de conservação, no mais tardar em 31 de outubro de 1998. Para tanto o BIRD concordou com a transferência de recursos previstos no Intermat, subcomponente de Regularização Fundiária, no valor de US\$1,3 milhões de dólares, para o Projeto de

Cooperação Técnica BRA/94/006, que contratou a equipe técnica para realizar os serviços necessários, ficando o Intermat responsável por parte do apoio operacional.

O objetivo desse trabalho é apoiar a Fundação Estadual do Meio Ambiente - Fema na implantação de unidades de conservação, com levantamento ocupacional (cadastro) da terra, demarcação e análise da situação jurídica das unidades de conservação da Serra de Ricardo Franco (Vila Bela da Santíssima Trindade), Serra de Santa Bárbara (Pontes e Lacerda e Porto Esperidião), Apiacás (Apiacás), Rio Madeirinha (Aripuanã), Cabeceira do Rio Cuiabá (Rosário d'Oeste, Nobres e Diamantino), Rio Ronuro (Paranatinga, Nova Ubiratã e Sorriso), Pantanal do Rio das Mortes (Cocalinho) e Serra do Cachimbo (Matupá, Guarantã do Norte e Peixoto de Azevedo).

Para o trabalho nos municípios com unidades de conservação foram adicionadas mais quatro equipes, através de processo de seleção, perfazendo seis equipes multidisciplinares (advogados, agrônomos, técnicos agrícolas, topógrafos e auxiliares administrativos).

Os trabalhos estão em andamento, estando previsto o final destes para dezembro próximo, tendo no município de Jangada sido arrecadados 7.031,70 ha com aptidão à implantação de unidade de conservação, cuja categoria deverá ser definida pela Fema.

7. Parceria Institucional e Informatização: em busca da solução para os problemas fundiários de Mato Grosso

Na avaliação preliminar feita pela equipe responsável por sua execução, concluiu-se que para a obtenção de resultados mais rápidos e eficazes, seria necessária uma parceria com o Poder Judiciário (cartórios e corregedoria), com o intuito de desenvolver um processo interativo a ser desencadeado entre o Poder Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo (Intermat, Incra e Seplan) e PNUD/Prodeagro.

Não basta apenas a realização do diagnóstico da situação ocupacional e jurídica, pois estes compreendem apenas a fase preliminar da regularização fundiária. Esses diagnósticos, realizados nesses dois municípios, demonstraram a necessidade de diversas providências à regularização, as quais, em muitos casos, extrapolam a competência administrativa do Intermat e do Poder Executivo estadual, sendo elas de competência do Poder Judiciário, estadual ou federal, e do Incra.

Dentre as ocorrências, destacamos a necessidade de:

- retificação administrativa ou judicial, total ou parcial, de parte dos títulos existentes, através de retificação individual ou coletiva;
- promoção de ações discriminatórias administrativas e judiciais;
- cancelamento total ou parcial de matrículas e títulos com sobreposição de área ou nulidades insanáveis;
- apoio estatal à propositura de ações de usucapião aos pequenos produtores em estado de miserabilidade.

Devido a essas constatações, buscou-se a parceria do Poder Judiciário, apresentando o projeto em janeiro último à Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado e aos cartórios envolvidos nesta primeira etapa.

Levando-se em consideração a importância do trabalho e que o momento era decisivo, resolveu-se realizar um evento envolvendo o Poder Judiciário (juízes e cartórios), Ministério Público, Procuradores de Estado, órgãos dos governos estadual e federal ligados à questão fundiária e OAB/MT para apresentar os projetos piloto e seus resultados preliminares e discutir-se uma ação institucional conjugada para a solução definitiva da situação fundiária de Mato Grosso.

Em março último, foi realizado em Cuiabá o seminário “Regularização Fundiária e Registro Imobiliário no Estado de Mato Grosso - Problemas Atuais e Perspectivas para o Futuro”. O evento promovido pelo Intermat, PNUD, Corregedoria Geral de Justiça – TJMT, Seplan/Prodeagro, Colégio Notarial do Brasil, PGE e OAB/MT reuniu 380 pessoas, entre juízes, cartórios, promotores, procuradores, órgãos federais e estaduais e representantes das entidades patronais e trabalhadoras.

Nesse evento, chegou-se ao consenso e firmaram-se diversos compromissos entre os órgãos participantes relativos à tomada de diversas medidas de caráter técnico e legal, necessárias à efetivação da parceria institucional, a qual objetiva amenizar os problemas fundiários em Mato Grosso. Dentre as principais medidas, destacamos as seguintes:

- criação de um grupo de trabalho, para planejar e agilizar as ações administrativas e judiciais de

regularização de terras, após o término dos trabalhos de diagnóstico em cada município;

- necessidade da adoção da padronização das medições de terras, através da implantação de uma rede de referência geodésica de alta precisão, evitando-se novas sobreposições de títulos.

Está previsto para o mês de dezembro um novo encontro com todos os juízes do Estado para discutir-se os encaminhamentos do trabalho para o ano de 1999.

Ações do grupo de trabalho para agilização das ações administrativas e judiciais de regularização fundiária em Mato Grosso

O referido grupo de trabalho é composto por representantes do Poder Judiciário/ Corregedoria Geral de Justiça, Intermat, Ministério Público Estadual, Procuradoria Geral do Estado - PGE, Colégio Notarial do Brasil - Seção/MT, Incra e PNUD. Ele é secretariado e assessorado pelo representante do PNUD e tem a finalidade de agir como facilitador e agilizador das ações administrativas e judiciais, dando desta forma celeridade à tramitação dos processos de regularização fundiária. Iniciado o planejamento das ações fundiárias, o GT é comunicado do andamento dos trabalhos. Posteriormente, no decorrer das mesmas, qualquer anormalidade ou problemas detectados que sejam da alçada das entidades participantes, a questão é discutida e dado encaminhamento à solução dessas pendências.

Outra questão que vem sendo discutida no GT é a questão da produção e implantação de uma base cadastral de imóveis rurais informatizada, norteadas pelos produtos dos levantamentos realizados pelo projeto. Apesar de previsto na legislação, o SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural até hoje não saiu do papel, face as dificuldades decorrentes das próprias dimensões territoriais do nosso país. Mato Grosso corresponde a 13% do território nacional e a produção desse cadastro, deve ser precedida de estudos criteriosos, até mesmo porque não há nenhuma experiência nesse sentido que sirva como base ao que se pretende. A participação ativa de todos os órgãos integrantes no processo de emissão e registro de títulos (Poder Judiciário, Oficiais de Registro e Tabeliães, Incra e Intermat) é imprescindível, principalmente porque o trabalho de medição e demarcação de terras realizado pelo Incra e Intermat acaba sendo perdido quando são realizadas transações entre particulares, pois os mecanismos de atualização cadastral são frágeis (quando existentes). Por isso, é indispensável a participação do Poder Judiciário,

através da Corregedoria de Justiça e dos Notários e Registradores, para se estabelecer uma interligação com os órgãos emissores de título e gestores da questão fundiária para que, quando da ocorrência de negócios envolvendo terras, haja a atualização desse cadastro, partindo-se dos cartórios, sob pena de desatualização e conseqüente perda das informações produzidas.

Em suma, a implantação de um banco de dados e o desenvolvimento do cadastro de imóveis rurais informatizado pelo Intermap, permitirá :

- ▶ a regularização fundiária e obtenção de uma base cadastral rural do Estado, de utilização multifinalitária, a qual servirá à revisão, detecção e cancelamento de matrículas e demais títulos irregulares, utilizados para fins ilícitos em transações comerciais e garantias de negócios, obtendo-se assim a segurança jurídica dos títulos em circulação;
- ▶ atualização “on line” dos dados cadastrais das propriedades, quando ocorrerem transações imobiliárias;
- ▶ a instalação de terminais para consulta “on line” nos respectivos cartórios, para pesquisa e localização no cadastro de áreas e ocupantes, bem como a emissão de mapas digitalizados e certidões das propriedades no próprio cartório;
- ▶ conhecimento, por parte dos agentes de crédito rural, da situação legal das áreas e de sua capacidade produtiva perante o mapa do Zoneamento Agroecológico e Zoneamento Socioeconômico Ecológico – ZSEE (em elaboração), para fins de viabilização ou restrição do crédito rural;
- ▶ proporcionar exatidão da localização e autoria dos delitos ambientais (queimadas, desmatamentos, etc.), facilitando os trabalhos das agências ambientais (Fema e Ibama).

8. Conclusões

A complexidade da questão fundiária e a crescente cobrança que a sociedade faz aos órgãos por ela responsáveis, em relação aos mecanismos de acesso e segurança à posse e/ou propriedade da terra, tanto urbana quanto rural, torna necessário que o Estado se utilize de instrumentos tecnológicos de última geração (medições, mapas e cadastros digitais) visando prevenir a repetição de conflitos

em áreas onde já houve ação estatal de regularização, e seja rápido em relação ao atendimento das demandas sociais quanto à disponibilização da terra aos interessados.

Levando-se em consideração a quantidade de litígios judiciais existentes sobre questões relativas à posse da terra, e que a questão registral também é geradora de disputas legais, face a inexistência de um cadastro imobiliário rural consistente, é preciso que haja uma parceria e sintonia do Poder Executivo com o Poder Judiciário, a fim de serem estabelecidos mecanismos sólidos de controle sobre os registros públicos, bem como o conhecimento dos integrantes do Poder Judiciário das políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo. É fundamental a prevenção de conflitos e o rápido encaminhamento às questões judiciais de interesse do Estado.

A regularização fundiária urbana e rural e a obtenção de um cadastro consistente são instrumentos indispensáveis ao planejamento e desenvolvimento regional bem como base para a arrecadação de tributos pelos municípios, Estado e União, além dos benefícios sociais diretos e indiretos que a mesma produz. A utilização deste cadastro pelo governo, juntamente com os dados que estão sendo disponibilizados pelo Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado (em execução), com certeza consolidarão os alicerces de uma política agroambiental voltada a um desenvolvimento econômico e social equilibrado, respeitando as vocações ambientais da terra e gerando riqueza e bem-estar social.

Programa de Recuperação Ambiental nos Projetos de Assentamento

itespgab@uol.com.br

ITESP

Instituto de Terras do Estado de São Paulo

Está ocorrendo no Estado de São Paulo, mais especificamente na região do Pontal do Paranapanema, uma profunda alteração da estrutura fundiária, através da promoção de projetos de assentamento. Além de propiciar o acesso à terra, estão sendo promovidas ações que têm como objetivo alcançar a *sustentabilidade* dos assentamentos. É uma ação muito mais abrangente que a mera redistribuição de recursos fundiários.

Um dos principais aspectos da política de assentamentos é **o programa de recuperação ambiental** das áreas que estão sendo incorporadas. Apresentamos aqui os fundamentos desse programa, desenvolvido em todo o Estado, aplicados à região do Pontal.

A questão ambiental destaca-se no Pontal do Paranapanema, que ganhou evidência e notoriedade a partir da ocorrência de grandes conflitos fundiários, justamente sobre áreas em que há grande incidência de terras devolutas. A insegurança dominial da região, além de propiciar a manifestação desses conflitos, é fator de inibição do desenvolvimento. Por essa razão, o governo estadual implementou o Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema¹. Através desse Plano e dos assentamentos foram dados passos fundamentais para a pacificação da região.

Com o crescimento brutal dos assentamentos em São Paulo, o Itesp (Instituto de Terras do Estado de São Paulo) deparou-se com a necessidade de viabilizar, em grande escala, um conjunto de ações que tem como objetivo fundamental propiciar condições para o desenvolvimento socioeconômico dos projetos de assentamento.

¹ Em 27 de setembro de 1995 o governo do Estado elaborou o Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema, pelo qual se propugnava pela legitimação das áreas devolutas inferiores a 100 ha e pela retomada judicial.



Criou-se ao mesmo tempo, a necessidade de sistematizar as ações ambientais que já integram a política de assentamentos, aplicadas especificamente à região do Pontal, num primeiro momento, mas extensíveis a todos os assentamentos do Estado. Deve-se, porém lembrar que esta sempre foi uma das principais preocupações do Itesp. Procura-se a compatibilização do desenvolvimento sócioeconômico das famílias assentadas e da preservação, conservação e recuperação ambiental de áreas degradadas das reservas legais e de preservação permanente, dentro dos princípios do desenvolvimento sustentável.

1. Panorama das Áreas de Assentamento

No Estado de São Paulo a cobertura de vegetação natural, em 1992, estava em torno de 13%, o que demonstra a necessidade da recuperação ambiental para promover a melhoria da qualidade de vida do homem do campo. Usualmente, as áreas destinadas aos assentamentos situam-se nas terras mais degradadas do ponto de vista econômico e ambiental — a maioria é de imóveis improdutivos pelo mau uso ou apropriados irregularmente em terras devolutas, onde a exploração predatória e descuidada gera situações de profundo desequilíbrio ambiental.

Os projetos de assentamento rural são elaborados, visando a conservação dos recursos naturais renováveis e a solução dos problemas sociais e econômicos no campo. Esses projetos baseados na agricultura familiar, sob a administração do poder público, oferecem a oportunidade de se traçar diretrizes de recuperação ambiental, com a participação democrática na gestão desse espaço e dentro de uma nova aliança entre o homem e a natureza.

Em todos os projetos de São Paulo, as áreas cobertas com vegetação nativa são mantidas intactas e incluídas nas áreas de Reserva Florestal Legal e, se necessário, complementadas com outras áreas marginais à exploração agropecuária, até atingir o limite mínimo de 20% da área em estudo, procurando formar maciços os mais contínuos possível. São mantidas ou recuperadas todas as áreas preceituadas como de Preservação Permanente²:

- ▶ 30 metros ao longo dos pequenos cursos d'água com até 10 metros de largura;

- ▶ 50 metros ao longo dos cursos d'água com largura entre 10 e 50 metros e em torno de nascentes e pequenas represas;
- ▶ 100 metros ao longo dos cursos d'água com largura entre 50 e 200 metros;
- ▶ 200 metros ao longo dos cursos d'água com largura entre 200 e 600 metros;
- ▶ 500 metros ao longo dos cursos d'água com largura acima de 600 metros;
- ▶ topos de morro, montes, montanhas, serras e nas encostas íngremes com declividade acima de 100%.

Mais do que simplesmente atingir os índices legais previstos, o planejamento dos assentamentos inclui o estabelecimento, sempre que possível, de corredores de avifauna, faixas de interligação entre as áreas de mata existentes ou projetadas, especialmente em relação às matas ciliares, propiciando a circulação dos animais entre os fragmentos e os cursos de água. Este conceito tem sido recomendado e aplaudido pelos ambientalistas em São Paulo³.

2. Diagnóstico da Região do Pontal do Paranapanema

A região do Pontal do Paranapanema localiza-se no extremo oeste do Estado inserido na bacia do rio Paraná.

O rio Paranapanema que é o limite ao sul da região possui, no trecho em referência, dois reservatórios: o da Usina Hidrelétrica de Rosana e o de Taquarucu. O rio Paraná faz o limite ao norte e é bem encaixado nas encostas do Estado de São Paulo, formando planícies isoladas de pequeno porte, sendo de importância significativa, somente a planície existente na lagoa São Paulo, na confluência com o rio do Peixe. A usina de Porto Primavera, em fase de instalação, inundará grandes extensões de terras nas margens deste rio.

De acordo com o mapa geológico do Estado de São Paulo IPT de 1981, a região tem sua superfície caracterizada por solos formados a partir do grupo Bauru do mesozóico, arenito de origem sedimentar. As formações predominantes são Adamantina, Santo Anastácio e Caiuá.

² Conforme estabelece o artigo 2º do Código Florestal — lei n.º 4.771, de 15/09/1965, alterada pela lei n.º 7.803, de 18/07/1989.

³ Para aprofundar esta questão, ver: "PONTAL VERDE": Plano de Recuperação Ambiental nos Assentamentos do Pontal.

De acordo com o mapa geomorfológico do IPT de 1981, a região está inserida no Planalto Ocidental com formas de relevo, na maioria da área, *de colinas amplas e médias*. As colinas amplas compreendem as maiores porções de terras onde predominam interflúvios com áreas superiores a 4 km², topos extensos e aplainados, vertentes com perfis retilíneos e convexos e drenagem de baixa. Na parte central da região ocorrem colinas médias em que predominam interflúvios com áreas de 1 a 4 km², topos aplainados, vertentes com perfis convexos e retilíneos, drenagem de média e baixa densidade. Nas partes mais baixas do terreno ocorrem planícies aluviais sujeitas a inundações periódicas. Na porção mais a leste ocorrem os morrotes alongados e espigões em que predominam os interflúvios sem orientação preferencial, topos angulosos e achatados.

Os solos formados a partir das formações do grupo Bauru têm como principais características a elevada concentração de areias, fertilidade natural baixa, boa permeabilidade e drenagem excessiva. O tipo de solo predominante da região é o latossolo com manchas de podzólicos.

O clima, por sua vez, caracteriza-se pela alternância de período seco e período quente e úmido. As chuvas concentram-se em dezembro e janeiro. A precipitação média anual varia de 1.200 a 1.400 mm. De acordo com o Inventário Florestal de São Paulo, a Região Administrativa de Presidente Prudente que em 1971-73 possuía 203.650 ha de cobertura vegetal natural, passou a ter uma área de 94.448 ha em 1990-92 tendo uma redução de 53,62%.

A formação florestal original predominante na região é classificada como Floresta Tropical Semidecídua ou Floresta Mesófila Estacional que apresenta distribuição contínua em São Paulo desde a Depressão Periférica até a calha do rio Paraná, interpenetrada por algumas manchas de cerrado. Atualmente, mesmo os fragmentos mais preservados já sofreram alguma forma de interferência por corte raso, fogo ou por retirada seletiva de madeiras de lei.

O parque estadual do Morro do Diabo com área de aproximadamente 34 mil hectares mantém uma amostra representativa da flora e fauna original da região. Existem alguns fragmentos florestais significativos nas imediações do parque e uma grande extensão de floresta nas margens do rio do Peixe, que embora tenha uma baixa diversidade de espécies arbóreas, ganha importância pela grande extensão e pela associação aos ambientes aquáticos e de transição.

A região do Pontal foi ocupada a partir do final do século passado por desbravadores que vinham no rastro dos grandes ciclos de exploração da lavoura paulista, sempre ladeados pela exploração madeireira que a região propiciava.

A fragilidade dos solos e a ausência de medidas conservacionistas esgotaram rapidamente o seu potencial produtivo, passando a predominar a pecuária de corte como atividade que, além de ser mais apta aos solos pobres, fortaleceu a forma extensiva de ocupação territorial, consolidando os grandes latifúndios na região.

A combinação entre a fragilidade dos solos, a concentração de chuvas num curto período do ano e a exposição das encostas alijadas da cobertura florestal e expostas por operações de preparo do solo para cultivo sem medidas conservacionistas, explicam como o uso inadequado e a forma desordenada de ocupação das terras do Pontal levaram a região a se configurar como uma das mais degradadas do Estado do ponto de vista ambiental.

Este processo foi marcado, ainda, pela fraude na titularidade dominial. A grilagem, aliada ao uso de violência na disputa por terra, com expulsão e eliminação de comunidades indígenas, conflitos entre jagunços e posseiros eram fatos correntes da época.

A construção de três usinas hidrelétricas na região (Rosana, Porto Primavera e Taquaruçu) importou milhares de trabalhadores de outras regiões. Com a paralisação ou diminuição no ritmo das obras, o contingente de desempregados gerou um exército de excluídos que recrudesceu o quadro de conflitos. A opção pela reforma agrária tornava-se evidente. Algumas ações isoladas no decorrer dos anos levaram à formação de vários assentamentos. Somente em 1995, o governo estadual formulou um Plano de Ação, em parceria com o Incra, com o explícito objetivo de arrecadar as terras devolutas do Pontal do Paranapanema e destiná-las a uma política de assentamento de trabalhadores rurais.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, a 10ª Região Administrativa de Presidente Prudente, que engloba o Pontal do Paranapanema, está dividida em 33 *perímetros*, unidades territoriais adotadas pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) em 1939, ano de sua constituição. Esses perímetros têm sido objeto das chamadas *ações discriminatórias*, que têm justamente como objetivo verificar o eventual caráter *devoluto*, ou seja, se são terras públicas estaduais.

Além de existir uma grande extensão de terras julgadas, em última instância, devolutas, há uma parcela significativa de áreas não discriminadas, ou seja, áreas em que sequer foi iniciada a ação discriminatória.

3. Diagnóstico da Área de Abrangência Direta

Este estudo avisa o reflorestamento das áreas de reserva florestal legal – RFL em assentamentos já implantados na região do Pontal, um caráter dinâmico pois deve se desenvolver conforme novas áreas forem arrecadadas e efetivamente ocupadas por assentados.

Conforme observa-se na Tabela 1, nos imóveis já efetivados arrecadados, existem 15.690,05 ha correspondentes a áreas de RFL, incluídas as áreas de preservação permanente. Desse total, 5.107,59 ha encontram-se desprovidos de vegetação natural, sendo a área considerada prioritária para reflorestamento.

A médio e longo prazos, num segundo momento, considerando-se que a estimativa de arrecadação de áreas para assentamento no Pontal é de 70.000 ha, projeta-se que a área total a ser recuperada será de aproximadamente 10.000 ha.

Tabela 1. Situação da reserva florestal legal nos assentamentos do Pontal

Imóveis	Reserva Legal (ha)		
	TOTAL	Conservada*	A Recuperar
Arrecadados	15.690,06	10.582,35	5.107,59
Estimativa de Arrecadação	14.000,00	9.000,00	5.000,00
POTENCIAL	29.690,06	19.582,35	10.107,59

* incluem-se as capoeiras degradadas

Nos últimos três anos foram feitas aproximadamente 3.000 análises de fertilidade de solos. A baixa concentração de argila está ligada à baixa fertilidade dos solos, pois a argila é normalmente o principal componente da capacidade de troca de cátions. A partir de 1994 o Programa de Conservação de Solos do Itesp realizou terraceamento em 60.000 ha no Estado de São Paulo.

Os critérios adotados pelo Itesp para as delimitações de RFL nos projetos de assentamentos são baseados em levantamentos do meio físico, biótico e antrópico.

Determina-se os grupos e classes de capacidade de usos da área levando-se em consideração as erosões, fertilidade do solo, declividade, tipo do solo, recursos hídricos, clima e vegetação. As áreas com classes de uso mais restritos e mais degradadas são destinadas à reserva, o que faz com que estas áreas tenham um baixo potencial produtivo, que deve ser considerado nos projetos de recuperação pois estas áreas sofreram degradação ambiental contínua por muitos anos. A cobertura vegetal predominante é de pastagem, especialmente braquiárias

Utilizou-se o conceito de microbacias para o estabelecimento da RFL em grandes fragmentos mantendo-se uma maior sustentabilidade.

No planejamento do assentamento são consideradas as vegetações naturais existentes onde não são realizados desmatamentos incorporando-se esses fragmentos às áreas de RFL.

Os dados socioeconômicos dos assentados do Pontal, abaixo apresentados, foram extraídos do Retrato da Terra (1998), trabalho de parceria entre os assentados e extensionistas sob a coordenação do Grupo de Socioeconomia do Departamento de Assentamento Fundiário.

Os 3.251 lotes da região, de um modo geral, têm áreas entre 14 e 23 ha e abrigam famílias das quais 95% são originárias de atividades agrícolas, especialmente assalariados temporários.

Em relação ao grau de escolaridade, mais de 58% têm o primeiro grau incompleto e apenas 5% têm o segundo grau completo. O titular se dedica exclusivamente ao trabalho no lote do assentamento. Além do titular, aproximadamente 46% dos moradores (em termos gerais) dedicam tempo integral ao lote e aproximadamente 20% não participam nesses trabalhos por vários motivos, tais como estudo e trabalho assalariado.

Nos assentamentos da região existem 169 tratores e 1.444 lotes que utilizam tração animal. Em termos de financiamento foram beneficiados 5.189,80 ha através da utilização de crédito de custeio agrícola, sendo que se considerarmos os investimentos obtidos por outras várias fontes de investimentos, principalmente, através Procer e do Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca, da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, este número é superior.

Cabe ressaltar que os assentados, de um modo geral, possuem um histórico de organização na luta pela terra, o que reflete na sua forma de organização quando ocupam os lotes. Assim, existem várias associações, cooperativas e outras organizações informais nessas comunidades, o que facilita a implantação do plano de ação.

4. Justificativa

O Programa de Recuperação Ambiental nos Assentamentos do Pontal do Paranapanema está articulado com diversas outras providências que têm como objetivo melhorar a qualidade de vida na região. Possui uma relação direta com o Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema.

O Plano teve sua implantação iniciada em 1995, oferecendo perspectivas de encaminhamento para o panorama social, político e econômico da região. Seus objetivos estratégicos são os seguintes: reintrodução de formas mais eficientes e sustentáveis de produção agropecuária, através da promoção de projetos de assentamento; reinserção do Pontal de Paranapanema enquanto região de importância econômica, através da regularização fundiária e da eliminação das incertezas dominiais, com a dinamização de seu mercado local e regional; recuperação ambiental de áreas degradadas pela exploração extensiva, através da recomposição florestal de áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal, protegidas por lei, nos assentamentos; distensão social, gerando um clima propício para um novo ciclo de desenvolvimento na região e contribuindo para a convivência harmoniosa nas terras regularizadas.

As ações de obtenção de terras foram efetuadas, sem sua grande maioria, através de acordos viabilizados por um convênio celebrado entre o governo do Estado de São Paulo, através do Itesp, e o Incra⁴, sendo que este cedeu recursos para a indenização aos ocupantes por benfeitorias dos imóveis e o Estado cedeu as terras propriamente. Posteriormente o governo estadual editou o Decreto n.º 42.041/97 possibilitando a negociação com os fazendeiros nas áreas ainda sob ação discriminatória, com a cessão de

parte da área para assentamento em troca da regularização do restante⁵.

As ações do governo estadual não se restringiram à obtenção de terras. De fato, um dos principais objetivos do Plano foi introduzir formas eficientes e sustentáveis de produção agropecuária, propiciando o desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiadas e da economia local e regional, bem como promover a recuperação ambiental de áreas degradadas.

A política de assentamentos é integrada por um conjunto de ações que têm como objetivo fundamental viabilizar social e economicamente as famílias assentadas. É constituída pelos seguintes programas: *assistência técnica; capacitação técnico-agrária; conservação dos recursos naturais; apoio à diversificação da produção; implantação de obras de infra-estrutura*. A política de assentamentos estadual é concebida como um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. Seu pressuposto fundamental é que a reforma agrária não deve ser compreendida apenas do ponto de vista *social*; é, de fato, um instrumento de desenvolvimento econômico.

Os resultados que vêm sendo alcançados corroboram essa tese. Em 1997, havia 6.700 famílias de trabalhadores rurais assentadas em São Paulo. Representavam 1,82% das unidades de produção agropecuária, utilizando 0,4% da área agricultável do Estado. Essas famílias eram responsáveis pelo plantio de 2,24% da área total de milho no Estado, além de 5,04% da mandioca, 3,87% do feijão da seca e 5,83% do feijão de inverno.

A implantação dos projetos de assentamento representaram um significativo acréscimo da produção agropecuária na região do Pontal do Paranapanema. Os dados relativos à produção na safra 96/97 indicam a produção de 14.778 toneladas de mandioca para indústria, 6.000 toneladas de milho, 1.133 toneladas de feijão, além de 11,7 milhões de litros de leite, cerca de 1.000 toneladas de produtos olerícolas, 4.000 quilos de aves, entre outras atividades que estão sendo desenvolvidas. Também estão sendo implantados na região pomares comerciais de diversas espécies frutíferas, incluindo

⁴ Tais acordos consistem na indenização pelas benfeitorias existentes nos imóveis, com recursos repassados pelo Incra sendo 30% em dinheiro e 70% em títulos da dívida agrária (TODA), resgatáveis em 05 (cinco) anos, com o primeiro resgate em 02 (dois) anos após o lançamento dos mesmos.

⁵ No cálculo da porcentagem da área a ser cedida para assentamento entram duas variáveis: a situação jurídica da área e a situação técnica da fazenda, avaliada pelo nível de investimento em benfeitoria reprodutivas e não-reprodutivas. Quanto menor a dívida dominial e maior o nível de investimentos, menor será a porcentagem a ser cedida, que poderá variar de 35% a 70%. Ver a íntegra do decreto no anexo.

manga, ponkan, laranja, coco anão e outras, além do cultivo de café.

Ao contrário do que é muitas vezes propalado, a implantação dos projetos de assentamento implica na incorporação de terras ao processo produtivo. A partir de dados levantados pelo Retrato da Terra, do total de área destinada para os assentamentos, 89,90% está sendo utilizado de forma produtiva; o restante (10,10%) está utilizado por benfeitorias ou encontra-se ocioso. Também levantou-se que 87,22% dos lotes encontram-se ocupados pelas famílias a quem foram destinados originalmente.

O Programa de Recuperação Ambiental nos Assentamentos do Pontal do Paranapanema, portanto, está articulado, de forma orgânica, com uma política de desenvolvimento regional, privilegiando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico através do fortalecimento da agricultura familiar; a proteção ambiental através do desenvolvimento das ações que aqui são apresentadas; e o aprimoramento da cidadania, na medida em que se oferece o acesso à terra e condições de produzir para trabalhadores rurais que, até então, estavam marginalizados, e que, agora, têm oportunidades para propiciar condições de vida dignas para suas famílias.

Em qualquer intervenção no meio ambiente, particularmente em relação a florestas, seja quando se fala em supressão ou em recuperação de áreas, deve-se observar o que estabelece a legislação ambiental em vigor.

Uma rápida revisão das normas legais referentes ao assunto nos remete à constatação de que a legislação florestal preocupou-se mais em proteger as florestas já existentes do que prever mecanismos para recomposição e manejo de áreas cuja vegetação tenha sido suprimida quer por doenças, incêndios ou derrubadas pela ação do homem, como se observa a seguir.

As áreas de preservação permanente são as definidas no artigo 2º do Código Florestal e podem ser recompostas pelo poder público com base no artigo 18 do mesmo, principalmente com os objetivos de preservação da água e do solo. De acordo com Machado, embora o Código Florestal não tenha definido com precisão acerca da possibilidade das florestas de preservação permanente serem uma fonte de rendimento, elas não podem ser manejadas de forma a sofrerem corte raso, pois deixariam de cumprir a sua função específica.

As áreas de RFL são as previstas no artigo 16, alínea “a”, do Código Florestal e devem ser recompostas com base no artigo 99, da Lei da Política Agrícola – n.º 8.171, de janeiro de 1991. Esta prevê o plantio anual de pelo menos 1/30 da área a ser recomposta, com objetivo de restabelecer florestas de proteção física do solo, e dos mananciais. No Pontal a reserva mínima a ser mantida é de 20%.

Na área da RFL é proibido o corte raso da cobertura vegetal. Todavia, para Machado, *está permitida toda a utilização que não implique em corte raso da vegetação e que respeite outras condições legais existentes*. O autor afirma que a RFL possui similaridades com a reserva extrativista.

Para o Itesp fica claro que a RFL é uma figura distinta das áreas de preservação permanente e, portanto, as limitações de uso de uma em relação a outra são diferentes, sendo que na primeira é possível a implantação de manejo sustentável.

Tais colocações são importantes na medida em que a possibilidade de propiciar retorno econômico às famílias assentadas no esforço de recomposição florestal – de áreas degradadas pelos antigos ocupantes – pode ser fundamental para viabilizar o presente Plano no seu aspecto participativo.

A reforma e a ocupação de espaço territorial rural no Pontal do Paranapanema com projetos de assentamentos, baseados na agricultura familiar, sob a administração do poder público, oferecem a oportunidade de se traçar um projeto de recuperação ambiental para a região, com participação democrática na gestão desse espaço e dentro de uma nova aliança entre o homem e a natureza.

Sendo a atividade agrícola imbuída de riscos e incertezas, é necessário um conhecimento do sistema de produção do agricultor familiar para compreender sua relação com o meio ambiente. O interesse em reflorestar a RFL aparece quando existe uma expectativa em obter um retorno de seu investimento. Um resultado satisfatório será viável quando o agricultor na fase de implantação da RFL, tiver em mãos uma permissão para explorá-la sustentavelmente através de uma orientação técnica e uma fiscalização associada com a educação ambiental, resultando na recuperação do meio ambiente.

Dentro do exposto torna-se primordial a implementação do Programa de Recuperação Ambiental nos Assentamentos do Pontal de Paranapanema como instrumento de integração das ações do Itesp e arregimentação de parcerias, explicitando e objetivando as medidas necessárias à

viabilização da reforma agrária sob a égide da sustentabilidade.

5. Objetivos

1. Geral: Promover a melhoria das condições ambientais nos assentamentos, compatibilizando com o desenvolvimento socioeconômico das famílias assentadas.

2. Específicos: promover a educação ambiental; recuperar e controlar voçorocas; recompor e enriquecer as áreas de florestas de preservação permanente (FPP) e reservas florestais legais (RFL); introduzir técnicas conservacionistas na exploração agrícola dos lotes; evitar a poluição do solo e da água.

6. Estratégia de Implantação

As áreas a serem recuperadas pelo Programa podem ser divididas da seguinte forma: as áreas de preservação permanente que não permitem retorno econômico; as áreas de voçorocas que deverão sofrer uma recuperação prévia através de motomecanização agrícola; as áreas de RFL que permitem a exploração econômica desde que não se efetue corte raso.

Tendo em vista estas características, existem duas situações bem distintas nas áreas a serem recuperadas pelo Plano e, portanto, as estratégias deverão ser condizentes com cada uma delas.

Uma situação é aquela em que o Itesp, num primeiro momento, não conta significativamente com a ajuda espontânea do assentado para implantar os projetos de recuperação que são os casos das voçorocas e áreas de preservação permanente, que não possibilitam retorno econômico. A recuperação dessas áreas deverão ser por conta do Itesp, pois não há a participação significativa da comunidade. Será denominada “implantação direta”. A estratégia de implantação direta baseia-se não só em aspectos sociais, mas, principalmente, em levantamento de custos e eficiência dos modelos a serem utilizados.

A outra situação é aquela em que o Itesp conta com a colaboração direta dos assentados na implantação tendo em vista a possibilidade de retorno econômico. Estas áreas são compostas pelas RFL podendo incluir as voçorocas recuperadas mecanicamente.

O modelo de recuperação que prevê a atuação da comunidade denomina-se “**implantação participativa**” e é muito complexo, pois envolve muitas instituições e parcerias.

Os recursos internos existentes

No Itesp existem grupos de trabalho que direta ou indiretamente estarão envolvidos no Plano. Conta com uma equipe multidisciplinar com engenheiros agrônomos, agrícola, florestais e civis, geógrafos, cartógrafos, sociólogos, economistas, arquitetos, técnicos agrícolas, agrimensores, veterinários e outros.

Para cada grupo de 300 famílias assentadas existem responsáveis pela assistência técnica e extensão rural, sendo normalmente dois engenheiros agrônomos, um veterinário e três técnicos agrícolas, que têm contato direto com a comunidade e conhecem suas formas de organização, limitações próprias e potenciais a serem desenvolvidos. Estes técnicos serão os principais interlocutores com os assentados na execução do Plano.

Para cada assentamento existe:

- uma planta planialtimétrica digitalizada em Autocad (programa que permite sobreposição de levantamentos aéreos, com curvas de nível de 5 em 5 metros – esta planta contém, ainda, o levantamento dos fragmentos florestais, dos recursos hídricos, das áreas com voçorocas, benfeitorias e sistema viário pré-existente;
- mapas de classes de declividade elaboradas através da utilização das plantas acima referidas;
- mapa de classes de fertilidade baseado em concentração de argilas e capacidade de troca de cátions (CTC) elaborado a partir de uma detalhada análise dos solos;
- mapa do projeto de assentamento com a demarcação dos lotes, reservas, áreas comunitárias e novo sistema viário elaborados baseados no cruzamento de informações contidas nos mapas acima descritos. Estes mapas encontram-se à disposição no grupo de planejamento do DAF.

O perfil socioeconômico dos assentados foi detalhadamente caracterizado através da caderneta de campo num trabalho conjunto entre o técnico de campo e o grupo de socioeconomia, o que possibilita traçar estratégias de ações mais condizentes com a realidade de cada projeto de assentamento.

Fundamentos da implantação participativa

Embora a legislação não seja taxativa quanto ao manejo de florestas plantadas em áreas de RFL, a viabilização da implantação massiva desses maciços de forma participativa com a comunidade assentada aponta que essas florestas, além da função protetora, deverão também exercer a função de fontes de rendimento sustentável. Para tanto, serão adotados manejos mediante sistemas agroflorestais, através da agrossilvicultura e sistema silvopastoril.

A estratégia de implantação será baseada na educação ambiental e na discussão participativa. A percepção e interpretação que a população assentada tem da natureza, no novo espaço que passaram a ocupar, através de uma ação participativa, embasará o Plano, mantendo-se uma relação sistêmica entre comunidade e entidades envolvidas, adotando-se o método “educar aprendendo” como referencial.

Para tanto, inicialmente haverá necessidade de se capacitar agentes ambientais – técnicos e assentados – que serão os principais interlocutores junto à comunidade. Os agentes ambientais deverão estar capacitados a reproduzir conceitos sobre a importância e o papel das florestas, da biodiversidade, da agricultura sustentável, da preservação dos recursos naturais, da legislação ambiental, etc. Serão eles, também, os principais responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do Programa.

Pretende-se implantar áreas pilotos que deverão servir como principal instrumento de difusão.

Deverá ser incentivada a implantação de viveiros comunitários tendo em vista a redução dos custos de transporte e o envolvimento da comunidade no processo como um todo.

No que se refere à extensão rural, além dos espaços formais (cooperativas, reuniões entre técnicos e assentados e visitas aos lotes), as escolas públicas que atendem aos projetos de assentamento e áreas pilotos deverão ser aproveitados, particularmente, no envolvimento dos filhos de assentados, assim como novas frentes que possam surgir, como grupo de jovens, grupo de mulheres, etc.

O instrumental a ser utilizado será composto por vários meios, entre os quais os de contato pessoal (palestras e cursos), programas audiovisuais, exposições e exposições,

trilhas de interpretação, publicações, atividades externas ao lugar, devendo ser estimulados conforme as circunstâncias locais e evolução das atividades.

Com o sucesso do Plano, o assentado poderá levar a experiência testada na RFL para o seu próprio lote, multiplicando as áreas cobertas com florestas nos assentamentos.

Parcerias

As ações governamentais desenvolvidas pelo Itesp e Secretaria da Justiça e da Cidadania, ou seja, o Plano de Ação para o Pontal de Paranapanema, o Programa Estadual de Direitos Humanos e a Política Estadual de Assentamentos foram e estão se desenvolvendo preconizando parcerias.

O Itesp está convicto de que as parcerias são imprescindíveis para a viabilização de qualquer proposta com a abrangência e envergadura que a temática ambiental enseja, particularmente em se tratando da região do Pontal de Paranapanema. É claro que as parcerias são viáveis desde que cada um dos parceiros, de alguma forma, tenham algum interesse em participar do projeto. Este interesse pode advir de motivações tais como econômica, educativa, política ou simplesmente por princípios.

Tendo em vista a grande extensão da área de abrangência do Plano, dos custos de implantação, da complexidade técnica do assunto, da legislação ambiental vigente (que não indica caminhos para a recuperação de áreas), da diversidade cultural dos agricultores familiares e das alianças já existentes entre o movimento social e outras organizações, deverão ser envolvidas todas as instituições que direta ou indiretamente possam colaborar para o sucesso do Plano sugerindo-se, a princípio, as seguintes: Itesp, Secretaria da Energia – Cesp, Secretaria da Agricultura, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Educação – escolas públicas, Incra, organizações não-governamentais, cooperativas dos assentados, associações de reposição florestal, prefeituras municipais, universidades e instituições de pesquisa.

7. Implantação Participativa

A meta é restabelecer as florestas das áreas de RFL dos assentamentos do Pontal num prazo máximo de 30 anos. Este prazo poderá ser reduzido se as áreas piloto a serem estabelecidas tiverem o sucesso esperado havendo assim, o interesse do assentado pelo Plano.

O estabelecimento das parcerias

Os assentados são, sem dúvida, os parceiros mais importantes para a viabilização da implantação deste Plano. Este agente tem, de um modo geral, baixo grau de instrução e a tendência de utilizar toda a sua força de trabalho para produção no lote, propiciando assim a sua sustentabilidade, capitalização e a viabilidade econômica. Para conseguir a parceria deste agente fica evidente que será necessário que ele tenha algum retorno econômico.

As cooperativas, associações e os grupos dos assentados são bons canais de ligação para atingir esta população que geralmente já é organizada pelo processo de luta pela terra que desenvolveram. Estas organizações podem também colaborar com recursos já que a proposta aqui apresentada vai de encontro à melhoria da qualidade de vida de seus participantes, tanto do ponto de vista ambiental quanto econômico.

Foram mantidos contatos com a Universidade de São Paulo, através do Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais – Ipef, especificamente o Grupo de Florestas Sociais que tem participado dando respaldo técnico ao Plano, tanto para elaboração dos modelos florestais, como capacitação técnica e educação ambiental. Esta parceria tem importância fundamental e deve ser potencializada e dinamizada, já que este grupo tem completa afinidade com a filosofia do Plano.

As organizações não-governamentais do Pontal também têm afinidade com o Plano e têm mantido contatos com técnicos do Itesp e as organizações dos assentados. Os entendimentos preliminares indicam que poderá haver várias interfaces em que esta parceria deverá atuar. O IPE – Instituto de Pesquisas Ecológicas está desenvolvendo projetos em assentamentos na região dos quais se destacam o Abraço Verde, que tem como objetivo formar uma zona tampão às florestas do assentamento Tucano e o Projeto de Estabelecimento de Corredores de Fluxo Gênico entre os fragmentos de mata do assentamento Água Sumida.

A Companhia Energética de São Paulo–Cesp tem constatado que os reflorestamentos feitos através dos programas de fomento florestal, ao contrário daqueles implantados pela companhia, têm sucesso limitado. Uma

forma de potencializar o fomento seria aproveitar o recurso humano dos assentados. Assim, a CESP poderia cumprir com sucesso seus compromissos ambientais assumidos na ocasião do licenciamento da Usina do Pontal utilizando a excelente infra-estrutura dos viveiros no fornecimento de mudas florestais aos assentamentos dentro de um projeto de manejo sustentável. O interesse no reflorestamento das áreas deve ir além dos aspectos ambientais, pois o custo de manutenção de turbinas aumenta consideravelmente com a abrasão de partículas de solo presentes na água, e a vida útil do reservatório depende também da velocidade do assoreamento.

A Secretaria do Meio Ambiente tem em sua estrutura diversos órgãos que direta ou indiretamente se relacionam com o Plano. A CPLA – Coordenadoria de Planejamento Ambiental está elaborando o “Zoneamento Econômico-Ecológico do Pontal do Paranapanema” que já traz em sua proposta a agregação dos vários órgãos internos e externos que atuam na região. Neste sentido prevê-se inicialmente o desempenho do Ceam—Coordenadoria de Educação Ambiental através da possibilidade da participação e da capacitação técnica dos agentes ambientais.

A Fundação Florestal, através de seu Plano de Desenvolvimento Florestal Sustentado (PDFS) propõe o plantio de quatro milhões de hectares de florestas num prazo de 30 anos dando ênfase às espécies nativas. Os objetivos do PDFS são absolutamente compatíveis com o Plano Pontal Verde aqui descrito. A operacionalização do PDFS prevê o fomento, colheita e beneficiamento de sementes, viveiros e implantação de florestas.

O Instituto Florestal poderá disponibilizar mudas dos viveiros da Estação Experimental de Assis e do Parque Estadual do Morro do Diabo para recuperação das áreas no entorno do parque.

O CPRN - Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais e de Licenciamento Ambiental, através do Daia - Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental e do DEPRN - Departamento de Proteção de Recursos Naturais, assim como o Consema - Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderão atuar no sentido de promover que parte das atividades de fomento florestal a serem desenvolvidas pela Cesp, prevista no EIA - Estudos de Impacto Ambiental e Rima - Relatório de Impacto Ambiental das usinas hidrelétricas do Pontal, sejam feitas em projetos de assentamentos.

As prefeituras municipais podem colaborar através de parcerias para formação de viveiros e transporte de mudas. O Incra, através de recursos para cercamento de reservas e as associações florestais, através do fornecimento de mudas, poderão potencializar estas atividades que já vêm ocorrendo.

O estabelecimento da área piloto

A estratégia de implantação do Plano prevê uma série de atividades em áreas piloto. Assim, procurou-se escolher para apresentação da primeira área piloto um assentamento que reunisse várias características, tais como: área típica em termos dos aspectos físicos, bióticos e antrópicos; bem localizada em relação aos outros assentamentos e de fácil acesso; área significativa de reserva legal a ser recuperada; comunidade organizada; pouco tempo de implantação.

A área escolhida como piloto foi o assentamento Santa Carmem localizado no município de Mirante do Paranapanema, com uma área total de 1.043,01 ha. Nesta área foram implantados 37 lotes que ocupam 765,78 ha e uma RFL de 270,57 ha totalmente desprovida de vegetação arbórea, correspondendo a 25,94% da área total.

A capacitação técnica

Serão capacitados 60 agentes ambientais nas quatro coordenadorias regionais (VI, VII, VIII e IX), em 1998. Dos 15 agentes por regional, 8 serão técnicos do Itesp (quatro engenheiros agrônomos e quatro técnicos agrícolas) e 7 assentados. Entre 1999 e 2002 continuarão a ser realizados cursos, palestras e dias de campo para formação de novos agentes, além de reciclagem dos já formados.

A elaboração dos projetos executivos de recuperação

Previamente serão estabelecidos os modelos mais apropriados para as condições ambientais da região de estudo. Estes modelos são baseados no conceito de sustentabilidade de maciços florestais com rendimentos permanentes através de manejo. Podem ser divididos, a grosso modo, em agrossilvopastoris, agrossilviculturais e silviculturais.

O Grupo de Florestas Sociais da USP fez algumas considerações, abaixo descritas, sobre a recomposição das áreas de preservação permanente e RFL sugerindo alguns modelos de reflorestamento para as áreas de assentamento.

As áreas de **Preservação Permanente** são aquelas à margem de corpos d'água (rios, lagos, represas e nascentes), áreas íngremes (acima de 100% de declividade) e topos de morros. Essas áreas, quando sem cobertura vegetal, devem ser restauradas com as características mais próximas às originais, quanto a composição de espécies. São áreas muito sensíveis e importantes na proteção do solo, recursos hídricos, flora e fauna, sendo protegidas por lei. Por esse motivo, essas áreas não são passíveis de nenhuma forma de manejo.

O modelo de plantio para estas áreas deve ter:

- somente espécies nativas (recuperação da vegetação natural); as espécies nativas têm maior probabilidade de auto-renovação natural;
- alta diversidade de espécies (mínimo de três), com todos os grupos ecológicos (pioneiras, secundárias iniciais, tardias e climácicas) — por exemplo: quatro pioneiras, quatro secundárias iniciais, 16 secundárias tardias e seis climácicas;
- baixo custo de implantação e manutenção do plantio.

As áreas de **Reserva Legal** têm a função de proteção do solo, equilíbrio do ecossistema, aumento da diversidade biológica e aumento da oferta de produtos florestais, tornando a propriedade auto-suficiente em madeira e diminuindo a pressão sobre as florestas nativas. Na região de estudo esta reserva corresponde a 20% da área da propriedade devendo por lei ser gradativamente implantada (1/30 por ano desde 1991). No plantio dessas áreas, as espécies não precisam ser necessariamente nativas podendo ser manejadas desde que não seja feito corte raso, mantendo a cobertura florestal na área.

O modelo de plantio para estas áreas:

- deve ter espécies econômicas nativas e exóticas com preferência para as primeiras, pelas suas funções ecológicas; deve-se enfatizar que podem ser espécies madeiras e não-madeiras (medicinais, ornamentais, óleos, frutas e resinas);
- estas espécies devem ser de três grupos sucessionais, sendo que as do grupo das secundárias iniciais tutoram as secundárias tardias e climácicas, com o mínimo de duas, cinco e três espécies, respectivamente para os três grupos.

A elaboração dos projetos de recuperação deverão ser em conjunto com as comunidades. Para tanto deverão ser feitas considerações sobre as vantagens e desvantagens da utilização de cada um dos modelos, considerando-se os aspectos técnicos (mão-de-obra requerida, insumos, manejo, maquinários e condições ambientais da área), econômicos (tempo de retorno, investimentos, riscos e mercado), os aspectos legais e a viabilidade de parcerias. Deve-se programar reuniões com a comunidade que previamente já deve ser informada sobre a pauta. A comunidade deverá inicialmente conhecer o Plano de Recuperação Ambiental nos Assentamentos do Pontal. Posteriormente deverão ser demonstrados os modelos que serão propostos e as espécies alternativas de cada modelo. Com o subsídio dos técnicos e dos principais agentes parceiros deverão ser escolhidos estabelecendo-se cronograma de implantação.

Os projetos deverão ser coletivos e a forma de divisão do trabalho e dos rendimentos deverá ser organizada pela própria comunidade. Os projetos têm custos variáveis, dependendo do tipo de mudas a serem utilizadas, do espaçamento e outros fatores.

Os insumos como calcário, recipientes para produção de mudas e fertilizantes poderão ser obtidos com recursos do Estado.

8. Implantação Direta

Para a implantação direta definida como a recuperação das áreas a serem implantadas basicamente com recursos do Estado, foram criados três projetos abaixo relacionados:

1. Projeto de Recuperação e Controle de Voçorocas.
2. Projeto de Recomposição e Enriquecimento de Florestas de Preservação Permanente. Neste projeto pretende-se atuar com a implantação de vários modelos, cada um adequado a uma determinada situação como: a regeneração natural, o enriquecimento de capoeira, o grupo sucessional, as ilhas de diversidade e as ilhotas de pioneiras.
3. Projeto de Fomento de Técnicas Conservacionistas nos Lotes Agrícolas.

Estes projetos serão executados concomitantemente à implantação participativa distribuídos nas bacias hidrográficas da região do Pontal, sendo priorizadas as microbacias com maior número de famílias assentadas.

A implantação dos novos projetos de assentamento no Pontal do Paranapanema está se dando em solos já extremamente degradados pelo manejo inadequado até então praticado. O momento inicial de planejamento agrícola dos lotes de assentamento volta-se para a segurança alimentar da família – auto-consumo. A consolidação de atividades geradoras de excedentes para comercialização – crescimento econômico – deverá ser decorrência da adoção de novas formas de manejo e utilização dos recursos naturais, onde os conceitos de agricultura sustentável estejam contemplados nas estratégias de produção a serem definidas.

Uma vez que estes conceitos e definições não ocorrem espontaneamente e nem podem se dar de forma impositiva, a equipe de assistência técnica do Itesp desenvolverá atividades educacionais para estimular uma consciência conservacionista entre os assentados e suas famílias e proporcionará orientação na implantação de práticas que evitem a degradação do solo nas áreas agrícolas.

Deverão ser discutidas com os assentados as tecnologias de baixo custo a serem adotadas em cada caso. Dentre elas estão: planejamento das explorações dentro dos lotes, rotação de culturas, culturas em faixa, quebra-ventos, adubação verde, adubação orgânica, manejo de restos de cultura, cultivo reduzido, plantio direto, calagem, adubação química, manutenção de terraços, ceifa de ervas daninhas em culturas permanentes, etc.

Com a implantação dos assentamentos na região aumentam os riscos de poluição ambiental por resíduos domésticos e agrotóxicos. A assistência técnica trabalhará orientando as famílias assentadas sobre o destino dos esgotos, embalagens não degradáveis e uso adequado de agrotóxicos para evitar a poluição dos solos e da água, procurando integrar-se com outros órgãos estaduais para desenvolver essa atividade.

9. Considerações Finais

O Plano de Ação Governamental, enquanto estratégia de mediação de conflitos e enquanto política de desenvolvimento regional foi extremamente bem sucedido. Todos os seus objetivos estratégicos estão sendo alcançados. Ainda há muito por fazer, mas o caminho está aplainado.

A área total abrangida pelo Plano alcança já o montante de 84 mil ha, ou perto de 7% da área total do Pontal. Está em andamento um programa de recuperação ambiental e

produtivo da região, florestas serão regeneradas ao mesmo tempo em que se estabelece já interessante produção agropecuária pelo sistema da agricultura de base familiar. Reativa-se a economia regional. Mais de 3 mil famílias foram assentadas, gerando perto de 12 mil empregos diretos. Nenhum massacre foi verificado, nenhuma morte ocorreu. Gerou-se vida e desenvolvimento.

A preocupação ambiental assume agora força expressiva na região. A efetiva implementação desse Programa de Recuperação Ambiental, a constituição das parcerias, a conscientização gradual e crescente dos assentados e da própria sociedade local, quanto à importância da proteção do meio ambiente em harmonia com o desenvolvimento sustentado na agricultura, tudo junto constitui um novo paradigma de reforma agrária a ser alcançado e estendido para os demais assentamentos.

A força da mobilização dos assentados e suas organizações sociais já se faz ouvir nesse sentido e o Itesp, em nome do Governo do Estado de São Paulo, está pronto a atuar nessa direção.

sobre Sistemas Agroflorestais e I Encontro sobre Sistemas Agroflorestais nos Países do Mercosul – Vol. I – p. 375-387 – Trabalhos Convidados. Porto Velho, 03 a 07 de julho de 1994. Embrapa – CNPF, 522 p.

INSTITUTO FLORESTAL 1993 – Inventário Florestal do Estado de São Paulo, 199 p. – mapa 1:250.000.

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo 1981 – Mapa Geológico do Estado de São Paulo, Vol. I e II, mapa escala 1:500.000.

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo 1981 – Mapa Geomorfológico do Estado de São Paulo, Vol. I e II, mapa escala 1:500.000.

ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – 1998 Retrato da Terra – Perfil Sócio Econômico dos Assentados do Estado de São Paulo, Série Cadernos Itesp n.º 1.

MACEDO, A. C. 1993 – REVEGETAÇÃO: Matas Ciliares e de Proteção Ambiental – revisado e ampliado por Paulo Kageyama, Luiz G. S. Costa. São Paulo, Fundação Florestal.

MACHADO, P. A. L. 1996 – Direito Ambiental Brasileiro – Editora Malheiros – São Paulo, Sexta edição 782 p.

10. Bibliografia

BARBOSA, L. M. 1997 – Princípios e Conceitos Básicos para Recuperação Vegetal de Áreas Degradadas – Palestra: Campos de Jordão – Instituto de Botânica.

CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – SAA, 1994 – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas – 5 volumes.

CESP – Companhia Energética de São Paulo 1994 – Consórcio Themag-Engea-Umah – EIA e Rima da Usina Hidrelétrica de Porto Primavera.

CODESPAR – Conselho para o Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema, 1992 – Versão Preliminar – Ação Integrada do Governo do Estado de São Paulo.

CRESTANA, M. e outros 1993 – Florestas – Sistemas de Recuperação com Essências Nativas – CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada 1993.

DURIGAN, G. e NOGUEIRA, J. C. B. 1990 – Recomposição de Matas Ciliares, Instituto Florestal de São Paulo.

FUNDAÇÃO FLORESTAL/ESALQ-USP/IPEF 1994 – Plantio de Espécies Arbóreas Nativas com Finalidade Econômica em Área de Reserva Legal – In: Anais do I Congresso Brasileiro

O que é o ITESP

O Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” foi criado pelo Decreto Estadual n.º 33.133, de 15 de março de 1991, reunindo órgãos já existentes com atuação nas questões agrária e fundiária do Estado de São Paulo. Recebeu recentemente o nome de José Gomes da Silva, em homenagem àquele que, grande defensor da reforma agrária, iniciou a participação estadual sistemática nessa área, criando o embrião do que hoje é o Itesp.

Atualmente, o Instituto de Terras é o responsável pela execução da política agrária e fundiária do Estado, vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Tem em sua estrutura cinco áreas técnicas, cuja atuação engloba diversas atividades envolvendo as terras públicas do Estado.

O **Centro de Solução de Conflitos Fundiários** atua na mediação de todos os conflitos pela terra no Estado, intermediando as negociações entre as famílias sem-terra e os órgãos competentes em cada caso, cadastrando e analisando o perfil socioeconômico das famílias, suas necessidades básicas e reivindicações, gerando um banco de dados sobre a situação jurídica, agronômica e social em litígio. Tem como filosofia o respeito às diferentes organizações sociais, a identificação das demandas e a busca de possíveis soluções para os conflitos, de modo a evitar a violência.

O **Departamento de Regularização Fundiária** realiza os trabalhos técnicos de regularização de terras estaduais e municipais, identificando e demarcando terras devolutas, inclusive as de interesse ambiental, elaborando os planos de legitimação das posses até 100 hectares e propiciando a arrecadação de áreas para assentamento. Tem como fundamento

contribuir para fixar o homem ao campo através da segurança dominial e da adequada destinação de terras públicas, utilizando a regularização fundiária como instrumento de desenvolvimento regional.

A **Assessoria Especial para Quilombos** atua na identificação, demarcação, regularização e titulação das comunidades de remanescentes de quilombos em áreas devolutas do Estado; com uma política de apoio às comunidades, buscando o seu desenvolvimento socioeconômico, de forma sustentável, respeitando e valorizando suas tradições e manifestações culturais.

O **Departamento de Assentamento Fundiário** é o responsável pela implantação da política de assentamentos estadual, incluindo a administração e assistência técnica aos assentamentos estaduais e federais, além do desenvolvimento de diversos programas de apoio aos assentamentos, visando a diversificação da produção e o fortalecimento da agricultura familiar. Tem como filosofia o modelo de construção participativa da nova comunidade de agricultores agora assentados, buscando torná-los produtores autônomos e viáveis, resgatando-lhes a cidadania.

O **Centro de Capacitação Técnico-Agrária** atua na formação e capacitação de assentados e técnicos do Itesp, através de cursos organizados em parceria com universidades e organizações não-governamentais, ministrados diretamente nos assentamentos, além de outros eventos e atividades ligadas à discussão da política agrária e ao aperfeiçoamento profissional. O Centro também é responsável pela organização de biblioteca agrária e do acervo de documentos produzidos pelo Itesp e profissionais da área.

ANEXOS



Anexo 1

Programa do Seminário

23 de novembro de 1998

9 às 10h	Abertura	
	Pedro Sisnando Leite, Secretário do Desenvolvimento Rural do Ceará Nelson Borges, Chefe da Assessoria Especial do Gabinete do MEPP Milton Seligman, Presidente do INCRA Senador Beni Veras Antônio Bezerra Peixoto, Presidente da Anoter Arnaldo Menezes, Superintendente do Banco do Nordeste Gobind T. Nankani, Diretor do Banco Mundial Gustavo Pereira da Silva Filho, Diretor do IICA	
10h30 às 13h	Sala 1. Grupo de Trabalho I <i>A Contribuição da Reforma Agrária para o Desenvolvimento da Agricultura e para o Desenvolvimento Rural Sustentável</i> Presidente da Mesa: Nelson Borges	Sala 2. Grupo de Trabalho II <i>A Questão Fundiária no Brasil</i> Presidente da Mesa: Adriano Sarkis
10h30 às 11h30	Introdução ao tema <i>Impacto da Reforma Agrária no Desenvolvimento Rural</i> José Eli da Veiga <i>Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil: Aspectos Políticos, Econômicos e Sociais</i> Sérgio Leite <i>Repercussão da Reforma Agrária no Desenvolvimento Local no NE</i> José Ribamar Furtado Debatedor: Francisco Urbano de Araújo Relator: Jair do Amaral Filho	Introdução ao tema <i>Qual é a Demanda por Reforma Agrária?</i> Beatriz Albuquerque José Garcia Gasques Júnia Cristina P. R. da Conceição Debatedor: Maurício Cremaschi Relator: Silvio Sant'Ana
11h30 às 13h	Debates	

23 de novembro de 1998

14h30 às 17h	Sala 1. Grupo de Trabalho III <i>A Sustentabilidade Financeira da Reforma Agrária no Brasil</i> Presidente da Mesa: Senador Beni Veras	Sala 2. Grupo de Trabalho IV <i>Modelo Institucional, Descentralização e Participação</i> Presidente da Mesa: Tânia Andrade
14h30 às 16h	Introdução ao tema <i>A Sustentabilidade Financeira da Reforma Agrária</i> José Garcia Gasques/ Carlos Villa Verde Debatedores: Orlando Muniz Marcos Kowarick Relator: Benito M. de Azevedo	Introdução ao tema <i>Descentralização e Participação</i> Tânia Bacelar <i>O Papel dos Estados na Descentralização</i> Institutos Estaduais de Terra/Anoter Antônio Bezerra Peixoto Debatedores: Clessom Andrade Lawrence S. Graham Relator: Carlos Miranda
16 às 16h30	Debates	Debates
17 às 19h	Painel: conclusões do primeiro dia Presidente da Mesa: Milton Seligman Painelistas: Beatriz Albuquerque José Eli da Veiga José Garcia Gasques Tânia Andrade Tânia Bacelar Relator: Sérgio Silva Debates	

24 de novembro de 1998

9 às 11h	Sessão Plenária: <i>Novos Instrumentos para o Reordenamento Fundiário</i> Presidente da Mesa: Juarez Brandão Lopes
9 às 9h30	Introdução ao tema Apresentação: Antônio Márcio Buainain
9h30 às 11h	<i>Novos Mecanismos da Reforma Agrária: A Reforma Agrária Solidária do Ceará</i> Apresentação: Pedro Sisnando Leite Debatedor: Luís Antônio Maciel de Paula Relator: Túlio Barbosa Debates
11h30 às 13h	Sessão Plenária Presidente da Mesa: Mônica Clark Cavalcante <i>Novos Mecanismos da Reforma Agrária: O Programa Cédula da Terra Banco da Terra</i> Apresentação: Aluysio Asti Edson Teófilo Debatedor: José Aécio Rodrigues Relator: José Luciano Rabelo Debates
14h30 às 16h30	Sessão "Poster"
16h30 às 19h	Painel: <i>Novos Instrumentos da Reforma Agrária: Lições da Experiência Nacional e Internacional Recente</i> Presidente da Mesa: Gustavo Pereira da Silva Filho Painelistas: Bastiaan Philip Reydon Joachim von Amsberg Klaus Deiniger Paolo Groppo Relator: João Barbosa de Lucena Debates

25 de novembro de 1998

9 às-11h

Painel: *Reforma Agrária, Recursos Naturais e Meio Ambiente*

Presidente da Mesa: Antônio Carlos do Prado

Apresentação:

Danilo Prado Garcia

Evaristo Miranda

José Arthur Padilha

Debatedores: Eduardo Freire

Irles Mayorga

Relator: Heitor Matallo

Debates

11h30 às 12h

Sessão Especial

Coordenador: Pedro Sisnando Leite

Pronunciamento do Ministro Raul Jungmann

12 às 14.00

Painel: *A Sustentabilidade dos Resultados da Reforma Agrária*

Presidente da Mesa: Luís Sérgio Farias Machado

Introdução ao tema

A Sustentabilidade da Reforma Agrária

Carlos Guanziroli

A Contribuição do Capital Social para o Desenvolvimento Rural

Ricardo Abramovay

Debatedores: Carlos Mussi

Stahis Panagides

Relator: Mônica Amorim

Debates

15h30 às 17h30

Painel: A Sustentabilidade Econômica, Social, Política e Ambiental da Reforma Agrária

Presidente da Mesa: Antônio Rocha Magalhães

Painelistas:

Ademar Romeiro

Luís Gomes Oliver

Relator: Bernardo Mueller

Debates

Relator Geral: John Cuttino

Anexo 2

Relação dos participantes do seminário

Nome	Instituição	Telefone	E-Mail
Adelina Braglia			
Adélio José Tomasim			
Ademar Romeiro	Unicamp	(19) 994-4290	
Alberto Renault Adib		(61) 347-7714	aadib@uol.com.br
Alfredo Wagner			
Aluysio Asti	BNDES	(21) 277-7051/439-8827	aluysio@hotmail.com
Ana Ecilda L. Ellery		(85) 267-1178	
Ana Maria Hartman	Secretaria da Agricultura/RS	(55) 548-1167/225-8785	
André Caminha Neto		(85) 491-5735/288-3913	
Antônio Bezerra Peixoto	Idace		abpeixotoidace@zaz.com.br
Antônio Carlos Reis de Freitas	Iterma	(98) 236-5342	
Antonio Márcio Buainaim	Unicamp	(19) 2561456	buainain@eco.unicamp.br
Antônio Rocha Magalhães	Banco Mundial	(61) 329-1000	amagalhaes@worldbank.org
Antônio Rubens Pompeu Braga		(85) 261- 9857/482-1201	pomelza@ufc.br
Aparecido Alves de Oliveira		(65) 313-2835	intpres@cepromat.com.br
Aristides Braga Monte		(85) 257-5940/482-2477	
Arthur Yamamoto		(11) 558-56704/232-0933	arya@uol.com.br
Augusto César de Souza Menezes		(85) 2265587	
Bastiaan Philip Reydon	Unicamp	(19) 287-4068	basrey@eco.unicamp.br
Beatriz Albuquerque	Cepal/Chile	(562) 210-2270	bdaud@eclac.ch
Beni Veras			
Benito Moreira de Azevedo	UFC	(85) 253-1093	benito@ufc.br
Bernardo Mueller	UnB	(61) 348-2497/98-914-7656	bmueller@unb.br
Carlos Alberto Claro Pereira	Itesp	(11) 310-5464/239-2575	itespgab@uol.com.br
Carlos Augusto Furtado de Mendonça		(85) 261-9034	carlosm@secrel.com.br
Carlos C. Vaz Jr.			
Carlos Guanziroli	FAO	(61) 411-7177/411-7528	
Carlos Henrique Fialho Mussi	Cepal	(61) 321-3232/225-2779	cepal@tba.com.br
Carlos Miranda	IICA	(61) 248-5477	miranda@iica.org.br
Carlos Monteiro Villa Verde	IPEA	(61) 315-5328	villa@ipea.gov.br
Célio Moura Ferreira		(85) 279-4669/253-4160	
Celso Luis Rodrigues Vegro		(11) 543-8199/ 558-40433 ramal 281	celgro@base.com.br
Cynthia Vilela Guerra			
Danilo Prado Garcia	Proter	(48) 237-5353	danilo@ilhadamagia.com.br
Divino Manoel do Nascimento	Rural-Minas	(31) 274-4433/379-4117	
Edson Teófilo	Incra	(61) 411-7699/345-3414	eteofilo@incra.gov.br
Eduardo Freire	Incra	(61) 411-7360/982-2761	efreire@incra.gov.br
Elano José Rocha de Medeiros			
Elton Carlos de Oliveira e Silva		(71) 237-2654	
Emanuel Barreto de Oliveira		(85) 219-2672	

continuação

Nome	Instituição	Telefone	E-Mail
Eugênio Mellari			
Evaristo Miranda	Embrapa	(19) 253-1363	mir@nma.embrapa.br
Everardo Sampaio	UFPE		
Francisca Valdelice Araújo do Vale		(85) 264-2238	
Francisco Antônio Saraiva Correia		(85) 992-8567/272-9739	
Francisco Clesson Dias Montes	Incra	(71) 351-1071	clesson@incra.telebahia.net.br
Francisco Jacson Colares Albuquerque			
Francisco Urbano de Araújo	SDR /Pronaf	(84) 218-5686	
Gilson Bittencourt	Deser	(41) 352-0139/262-1842	deser@avalon.sul.com.br
Gisnaldo Jose Zelaquett		(81) 271-1682	dpe-azm@sudene.gov.br
Gustavo Pereira da Silva Filho	IICA	(61) 248-5396	gustavo@iica.org.br
Heitor Matallo Júnior	MMA/PNCD	(61) 989-2466/317-1358	hmatallo@mma.gov.br
Helenira Ellery Marinho Vasconcelos		(85) 265-3414	helenira@cnpce.embrapa.br
Ivanilson Guimarães		(61) 321-6773	ivanilson@incrapnud.org.br
Jair do Amaral Filho	UFC		
Joachim Von Amsberg	Banco Mundial	(61) 329-1000	jvonamsberg@worldbank.org
João Aquino Lima Verde	IICA	(85) 279-1074/287-1683	iica@daterranet.com.br
João Arthur Soccal Seyffarth	Esquel	(61) 322-1185	soccal@esquel.org.br
João Barbosa de Lucena	Banco Mundial	(81) 325-1995	
João Elmo Schneider		(61) 577-1304/328-1406	
Joaquim dos Santos Machado		(82) 221-9582	
John Cuttino	Esquel	(61) 322-1185	jcuttino@zaz.com.br
José Acácio Mourão de Oliveira		(85) 232-2230/482-1201	acacio@incra.ce.gov.br
José Adailton Epaminondas de Carvalho	Ibama	(84) 222-8346	desflorne@eol.com.br
José Aécio Rodrigues	CORA	(71) 353-0586	
José Artur Padilha	Codeplan	(61) 346-4781	apadilha@codeplan.gdf.gov.br
José Augusto Lopes de Meneses		(85) 227-0713	
José Carlos de Araújo Vieira			
José de Freitas Lourenço		(85) 227-2316	
José Eli da Veiga	USP	(11) 818-5883	zeeli@usp.br
José Garcia Gasquez	IPEA	(61) 315-5293	gasquez@ipea.gov.br
José Kleber Costa Pereira		(85) 264-2719	klebeco@hotmail.com
José Luciano Rabelo		(85) 252-2928	
José Maria da Rocha		(84) 202-2453	zemiaia@ioe.com.br
José Messias de Assunção		(85) 292-5540	
José Osmar Vavai			
José Ribamar Furtado		(85) 248-4561	
José Ribeiro da Silva		(85) 287-1869/3786	
José Roberto Miranda	Embrapa	(19) 252-5977	
José Rodrigues Sobrinho	ITERN	(84) 211-4297	

continuação

Nome	Instituição	Telefone	E-Mail
Josias Farias Neto		(85) 287-3646	
Juarez Brandão Lopes	NEAD	(61) 223-4983/411-7699	jrblopes@incra.gov.br
Juracy Vieira Gutierrez			
Klaus Deininger	Banco Mundial	(001202) 473-0430	
Lawrence Graham	FGV	(11) 389-6799	l.graham@mail.utexas.edu
Luís Antônio Maciel de Paula	UFC	(85) 288-9717	ldepaula@ufc.br
Luís Marques Lins Coelho		(85) 299-34487	luismarques@banconordeste.gov.br
Luis Sérgio Pires Guimarães	Banco do Nordeste	(85) 299-3026	lsergio@banconordeste.gov.br
Luís Vidal Filho	Incra	(85) 4820497	vida@incra.ce.gov.br
Luiz Carlos de Aquino Pereira			
Luiz Gomez Oliver			
Manoel Fernando Calichio	NEAD	(21) 2756621	calichio@alternex.com.br
Manoel R. Viana Filho			
Manuel Rodrigues Viana Filho		(85) 256-6617	
Marcelo Beraldo Michelazzo	Terrasul	(67) 726-6401	
Marcelo de Magalhães	Unicamp	(19) 237-3817	marcel@agv.unicamp.br
Marcelo Vieira Siqueira		(61) 215-4370	mvsiqueira@seplan.gov.br
Marcílio de Lima Rocha		(84) 202-3100 ramal 219	
Marcos Alexandre Kowarick	Incra-MA	(98) 246-2680	
Marcos Antônio Vieira de Castro		(85) 234-3693	castrom.o@uol.com.br
Maria Benigna Oliveira do Nascimento Jucá		(96) 212-9537	
Maria da Graça Attuch	SDR/Pronaf	(61) 244-0797/226-3594	attuch.sdr@pnfc.org
Maria de Lourdes Gomes Meira Sarmento		(85) 281-9159/288-9717	
Maria Deusimar Maia			
Maria do Socorro Freire		(81) 217-6802	
Maria do Socorro Teófilo Leitão		(85) 482-6888 ramal 460	
Maria Irlés de Oliveira Mayorga	UFC	(85) 288-9717/318-1921	irlés@ufc.br
Maria Juanilde de Sena Lima			
Maria Silma Moreira Magalhães		(85) 287-4842	ethos21@secrel.com.br
Marília Castelo Magalhães	Esquel	(61) 322-1185	marilia@esquel.org.br
Mariza Costa Almeida	ITERJ	(21) 611-2623/532-1378	marizac@agentel.com.br
Maurício Aroucha	Pólo Sub-Médio São Francisco	(81) 851-1144/1160	polo@fallnet.com.br
Maurizio Cremaschi		(88) 871-1395	
Máximo Antônio Cavalcante Sales	Banco do Nordeste	(85) 299-3441	madmax@banconordeste.gov.br
Milton Seligman	Incra		
Moacyr Palmeira	Museu Nacional	(21) 558-9796	
Mônica Amorim		(85) 234-6735/299-3475	monicaaa@bnb.gov.br
Mônica Clark Nunes Cavalcante			

continuação

Nome	Instituição	Telefone	E-Mail
Nelito Vieira Cavalcante		(63) 218-2501	
Nelson Borges			
Nelson Teixeira Alves Filho	ITERJ	(21) 254-9082/532-7065	
Neyla Monteiro Meneses			
Orlando Muniz	Incra	(61) 411-7125	
Paolo Groppo	FAO/Roma	(0039-6) 5705-4741	paolo.groppo@fao.org
Patrícia Queiroz	Incra-PE	(81) 231-3655	incrape@elógica.com.br
Paulo Barreira	Incra-CE	(85) 482-6888	
Paulo Cunha Melo Ramos			
Paulo Roberto Fontes Barquete		(85) 258-7274	
Pedro Arnaldo Paschoiotto		(65) 313-2835	intpres@cepromat.com.br
Pedro Paulo Araújo dos Santos			
Procópio Lucena	Seapac	(84) 421-2120/2125	ddas@digi.com.br
Raimundo Ferreira Filho		(61) 346-7941	lunaferreira@spider-df.com.br
Regina Lucia Guilherme da Silva			
Ricardo Abramovay	USP	(11) 818-5880	abramov@usp.br
Ricardo Sá Benevides Magalhães	Idace	(85) 234-5893	
Rodrigo Justus de Brito		(65) 313-2877/971-8086	rjbrito@uol.com.br
Ronaldo Barata		(91) 229-1648	
Ruben Dario Mayorga	UFC/CCA/DEA	(85) 288-9717/318-1921	dario@ufc.br
Sebastião Rodrigues Paixão	ITERJ	(21) 5321378	
Sérgio Leite	CPDA/UFRJ	(21) 224-8577	menezesleite@ax.ape.org
Sérgio Silva	CPDA/UFRJ	(21) 411-7125	sergios@incra.gov.br
Silvana Frota		(61) 224-8914	
Silvio Sant'Ana	Esquel	(61) 322-1185	silvio@esquel.org.br
Solange Moreira Pessoa		287-3197/482-2477 ramal 406	
Stahis Panagides		(001-301) 469-0629	stahis@panagides.com
Tânia Bacelar	UFPE	(81) 341-1527	araujo@truenet.com.br
Tânia Márcia Oliveira de Andrade	Itesp	(11) 239-0933/3115-0476	itespgab@uol.com.br
Tânia Maria Leal Barbosa		(88) 612-1077/611-4745	tlead@cnpc.embrapa.br
Túlio Barbosa	Banco Mundial	(61) 326-1000	tbarbosa@worldbank.org
Victoria Lobo	Esquel	(61) 322-1185	victoria@esquel.org.br
Vital de Carvalho	AACRN	(84) 981-9338/211-6131	vital@digi.com.br
Viviane Gomes Monte		(85) 257-5940	
Wilson Vasconcelos Brandão Júnior	Idace	(85) 253-1243	wilson@email.com.br

Anexo 3

Seminários desenvolvidos pelo Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário em 1998

Seminário	Patrocínio	Características
Reforma Agrária e Democracia: a Perspectiva das Sociedades Cíveis 4 a 7 de maio, Rio de Janeiro	Ibase	Participação dos movimentos sociais e das organizações de base.
Conferência Internacional sobre Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico 14 a 17 de julho, Brasília	Banco Mundial	Investigação, em nível internacional, dos impactos da distribuição dos ativos no crescimento econômico com ênfase nos ativos terra e educação.
Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável 23 a 25 de novembro, Fortaleza	Governo do Estado do Ceará, Banco Mundial, IICA, Banco do Nordeste, Fundação Esquel	Retomou o assunto da reforma agrária brasileira em nível mais técnico com participação do governo, da academia e da sociedade civil sobre a questão da sustentabilidade do processo e dos resultados da reforma agrária.
Reforma Agrária e Agricultura Familiar: Novos Elementos de Análise 17 e 18 de dezembro, Brasília	Projeto de Cooperação FAO/Incra	Temas de importância na construção e implementação de uma política de reforma agrária, como a eficiência e eficácia dos projetos de assentamento do Incra.

BALANÇO DA REFORMA AGRÁRIA 1999

O PRESIDENTE CRIA UM NOVO MINISTÉRIO
85.327 FAMÍLIAS ASSENTADAS EM 1999
372.866 FAMÍLIAS ASSENTADAS ENTRE 95 E 99
CRIADA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL
CUSTO DOS IMÓVEIS POR FAMÍLIA CAI 50%
PRONAF PLANTA BRASIL APLICA R\$ 3,46 BILHÕES
GUERRA ÀS SUPERINDENIZAÇÕES E À GRILAGEM DE TERRA
BANCO DA TERRA INVESTE R\$ 115 MILHÕES
INCRA INVESTE R\$ 11,408 MILHÕES NA EDUCAÇÃO
CRIADO O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL
NOSSE TERRA, NOSSE ESCOLA: EDUCAÇÃO GARANTIDA

Pelo quarto ano consecutivo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário cumpre a meta de assentamentos estabelecida. Foram assentadas 85.327 famílias, o correspondente a cerca de 1,9 milhão de pessoas, em 2.723 projetos criados. A meta era assentar 85 mil famílias.

O ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, ao divulgar o balanço, lembrou que "o ano foi marcado pelo levantamento de superindenizações de terra, de grilagem de terras e o cancelamento de títulos de propriedade rural que não tiveram sua legitimidade comprovada".

"No caso das superindenizações, estamos esperando o Congresso aprovar o projeto de conversão em lei da medida provisória 1.901, que acaba com os juros em cascata, determina que o perito judicial seja engenheiro agrônomo e veda a indenização de áreas com cobertura florestal", disse Jungmann.

Os recursos do Pronaf Planta Brasil, que em agosto foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, têm volume recorde de R\$ 3,46 bilhões para a safra 1999/2000, o que significa cerca de 70% a mais do que no anterior, sendo suficiente para fechar 1,2 milhão de contratos de crédito.

Em cinco anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, foram assentadas 372.886 famílias e desapropriados 8.785.114 hectares de terra.

Mais informações, visite o espaço sempre atualizado do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Incra na Internet, o endereço é: <http://www.incra.gov.br>



NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO



O Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, mantém uma biblioteca virtual com documentos, artigos, estudos e pesquisas à disposição de todos os interessados. Todos os cidadãos interessados no temário da reforma agrária, do desenvolvimento rural, da agricultura familiar, da organização social par o desenvolvimento local, podem visitar o espaço do NEAD em

<http://www.nead.gov.br>