

UFRRJ

INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

INSTITUTO DE TECNOLOGIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO

TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO

Impactos de políticas públicas de crédito geridas pelo INCRA no desenvolvimento socioeconômico de dois assentamentos rurais na Região Médio Paraíba Fluminense: uma análise com geoprocessamento

Maria Düringer Jacques de Lima

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
INSTITUTO DE TECNOLOGIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**IMPACTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CRÉDITO GERIDAS PELO INCRA
NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE DOIS ASSENTAMENTOS
RURAIS NA REGIÃO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE: UMA ANÁLISE COM
GEOPROCESSAMENTO**

MARIA DÜRINGER JACQUES DE LIMA

Sob orientação do Professor

César Augusto Da Ros

e Co-orientação

Patrícia Düringer Jacques

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental.

Seropédica, RJ
Março, 2014

RESUMO

LIMA, Maria Düringer Jacques. **Impactos de políticas públicas de crédito geridas pelo INCRA no desenvolvimento socioeconômico de dois assentamentos rurais na Região Médio Paraíba Fluminense: uma análise com geoprocessamento.** 212 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). IM/ICHS/ICSA/IT, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

O presente estudo teve como objetivo a análise das políticas públicas do Programa Crédito Instalação, administrado pelo INCRA, e seus impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico de dois assentamentos de reforma agrária situados na Região Médio Paraíba Fluminense. Nessa análise foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos de coleta e análise de dados, no sentido de tanto dimensionar e espacializar tais impactos, e ainda qualificá-los de maneira crítica e conectada com os processos políticos que ensejam o objeto de estudo aqui apresentado. Para tanto se buscou compreender e remontar as condições iniciais de criação dos assentamentos, e aquelas decorrentes da implementação das políticas públicas analisadas. Como resultados foram observados alguns impactos sobre as condições de vida das famílias assentadas, que, no entanto, não devem ser atribuídas exclusivamente ao programa Crédito Instalação. Nesse sentido, foi concluído que a maior efetividade de tais políticas depende que a reforma agrária ocupe um espaço mais significativo na esfera política, como estratégias reais e concretas para o desenvolvimento rural e ampliação de horizontes e oportunidades para aqueles mais desfavorecidos social, política, econômica e ambientalmente.

Palavras-chave: Reforma agrária. Desenvolvimento Rural. Políticas Públicas em assentamentos. Geoprocessamento.

ABSTRACT

LIMA, Maria Düringer Jacques. **Impacts of credit public policies managed by INCRA in the socioeconomic development of two rural settlements in Médio Paraíba Fluminense Region: an analysis through geoprocessing.** 2014. 212 p. Dissertation (Master's in Territorial Development and Public Policies). IM/ICHS/ICSA/IT, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

The present study aimed to analyze the public policies concerned in the Crédito Instalação Program, managed by INCRA, and its impacts in the social-economic development of two rural land reform settlements located in Médio Paraíba Fluminense Region. At this analysis, we adopted qualitative and quantitative methods for data collecting and processing, in the intent of both dimension and specialize those impacts, and also qualify them in a critical way, connected to the political process that entails the presented study object. To do so, we attempted to comprehend and reassemble the initial conditions of the settlements creation, and those following from the implementation of the analyzed public policies. As a result, it has been observed some impacts under the settled families' life conditions, which, however, shouldn't be exclusively attributed to the Crédito Instalação Program. Furthermore, it has been concluded that the better effectivity of those public policies depends on the enlargement of the spot occupied by land reform in the political sphere, as a real and concrete strategy for rural development and magnification of the horizons and opportunities for those social, political, economical and environmentally disadvantaged.

Key-words: Land reform. Rural development. Rural settlements policies. Geoprocessing.

Agradecimentos

Agradeço à minha família, que com seu formato mosaico, colorido e abrangedor, apoiou cada pedaço que pude trazer ou tirar do lindo quadro que formamos. Com grande amor, um agradecimento especial à Adriana e Eros pela vida; à Luciana e Gilberto pela dedicação; aos irmãos Igor, Nathália, Júlia, Tomás, Israel, Manuela e Miguel pelo companheirismo; aos tios Patrícia, Alexis, Ivan, Silvane, Luiz Cláudio e Andréia pelos aconselhamentos; aos avós Angelina, Carminha e Alfredo pela presença infalível; a Alex pela inspiração; e aos amigos tão queridos que também se anexam a essa grande família.

Com grande admiração agradeço aos assentados do Roseli Nunes, Terra da Paz e Vida Nova, que me mostraram que as tintas da dor, da alegria, das perdas, dos frutos, da constância, da força e da entrega se misturam e formam outras cores. Um agradecimento especial aos que me acolheram em suas casas e corações, Dona Conceição, Maria, Cristina, Amanda e Marcelo, Celso. Aos colegas batalhadores da ATES Raoni, Carlos, Anna e especialmente Rosana que tanto me acompanhou e ensinou, muito agradecida! Aos militantes do MST no Rio de Janeiro e na escala nacional, gratidão pela paciência e por abrirem uma fresta de janela da sua luta para que eu pudesse olhar um pouco mais próxima. Aos servidores do INCRA na SR-07 e Sede pela colaboração e a todos entrevistados que fizeram parte dessa pesquisa.

Aos queridos colegas de curso da primeira turma de mestrado do PPGDT agradeço pela entrega e por tantos aprendizados e descobertas feitas ombro a ombro, em espírito de grande alegria e de serviço à humanidade.

Ao professor Robson Amâncio por provocar o desejo de conhecer por um olhar acadêmico o tema dessa dissertação, e ao professor César Augusto Da Ros por aceitar (mais uma vez) o desafio da orientação, de forma tão libertadora e compromissada. Também agradeço a todos os professores do programa e outros servidores da UFRRJ que dedicam suas vidas aos ensino, pesquisa e extensão nessa casa que é uma Mãe!

Aos humildes que conhecem a grandeza da terra.

“Todo homem de discernimento, enquanto caminha sobre a terra sente-se realmente envergonhado, porquanto compreende perfeitamente que aquilo que é a fonte de sua prosperidade, sua riqueza, sua força, sua exaltação, seu avanço e seu poder é, como ordenado por Deus, a própria terra que é pisada pelos pés de todos os homens.”

– Bahá’u’lláh –

LISTA DE ABREVIACÕES

- ATES – Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
- CCU – Contrato de Concessão de Uso
- CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
- COOPERAR – Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais de Assentamentos da Reforma Agrária
- DAP – Diagnóstico de Aptidão ao PRONAF
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
- MAPA – Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- NIA – Núcleo Interdisciplinar de Agroecologia da UFRRJ
- PA – Projeto de Assentamento
- PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
- PDA – Projeto de Desenvolvimento de Assentamento
- PEA – Plano de Exploração Anual
- PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PIB – Produto Interno Bruto
- PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
- PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar
- PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
- RB – Registro de Beneficiários
- SIG – Sistema de Informação Geográfica
- SIPRA – Sistema de Reforma Agrária

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição de assentamentos no estado do Rio de Janeiro

Figura 2: Composição do Valor Bruto da Produção Agrícola no estado do Rio de Janeiro em 2008

Figura 3: Composição do Valor Bruto da Produção Pecuária no estado do Rio de Janeiro

Figura 4: Mapa da Região Médio Paraíba Fluminense

Figura 5: Rodovias no município de Barra do Piraí

Figura 6: Rodovias no município de Piraí

Figura 7: Condição das estradas no PA Vida Nova

Figura 8: Mapa das condições das estradas de acesso aos lotes no PA Vida Nova

Figura 9: Mapa das condições das estradas de acesso aos lotes no PA Roseli Nunes

Figura 10: Mapa do saneamento nos lotes do PA Vida Nova

Figura 11: Mapa do saneamento nos lotes do PA Roseli Nunes

Figura 12: Mapa de declividade PA Roseli Nunes, classificado de acordo com Lepsch *et al* (1991)

Figura 13: Mapa de declividade PA Roseli Nunes, classificado de acordo com Schneider; Giasson; Klamt (2009)

Figura 14: Mapa de declividade PA Vida Nova, classificado de acordo com Lepsch (1991)

Figura 15: Mapa de declividade do PA Vida Nova, classificado de acordo com Schneider, Giasson e Klamt (2009)

Figura 16: Mapa de classes de solos no PA Roseli Nunes

Figura 17: Mapa de viabilidade para o uso agrícola, segundo a declividade e o tipo de solo no PA Roseli Nunes e Vida Nova (de acordo com as classificações de Lepsch *et al*, 1991 e Schneider; Giasson; Klamt, 2009).

Figura 18: Mapa de uso e ocupação do solo no PA Roseli Nunes

Figura 19: Mapa de uso e ocupação do solo no PA Vida Nova

Figura 20: Mapa de escolaridade no PA Vida Nova

Figura 21: Mapa de escolaridade no PA Roseli Nunes

Figura 22: Cenário inicial no PA Vida Nova

Figura 23: Cenário inicial no PA Roseli Nunes

Figura 24: Cenário final no PA Vida Nova

Figura 25: Cenário final no PA Roseli Nunes

Figura 26: Impactos no PA Vida Nova

Figura 27: Impactos no PA Roseli Nunes

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Variáveis limitantes e seu peso

Quadro 2: Classificação da declividade segundo Schneider, Giansson e Klamt (2007)

Quadro 3: Variáveis qualitativas sociais e seus pesos

Quadro 4: Composição e distribuição das variáveis limitantes no PA Vida Nova

Quadro 5: Composição e distribuição das variáveis sociais no PA Vida Nova

Quadro 6: Composição e distribuição das variáveis limitantes no cenário inicial do PA Roseli Nunes

Quadro 7: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário inicial do PA Roseli Nunes

Quadro 8: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário final do PA Vida Nova

Quadro 9: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário final do PA Roseli Nunes

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Condição do produtor rural no estado do Rio de Janeiro, 2006

Tabela 2: Variação do emprego formal entre 1995 e 2008

Tabela 3: Valor Adicionado bruto por atividade econômica e Produto interno Bruto per capita na Região Médio Paraíba e municípios, estado do Rio de Janeiro

Tabela 4: Número e área de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar na Microrregião Vale do Paraíba em 2006

Tabela 5: Número e área de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar, por condição do produtor em relação às terras na Microrregião do Vale do Paraíba em 2006

Tabela 6: Distribuição da declividade no PA Roseli Nunes, de acordo com a metodologia de Lepsch *et al* (1991)

Tabela 7: Distribuição da declividade no PA Roseli Nunes, de acordo com a metodologia de Schneider, Giansson e Klamt (2009)

Tabela 8: Distribuição da declividade no PA Vida Nova, de acordo com a metodologia de Lepsch *et al* (1991)

Tabela 9: Distribuição da declividade no PA Vida Nova, de acordo com a metodologia de Schneider, Giansson e Klamt (2009)

Tabela 10: Tipos de uso e ocupação do solo no PA Roseli Nunes

Tabela 11: Tipos de uso e ocupação do solo no PA Vida Nova

Tabela 12: Distribuição da escolaridade no Brasil e nos assentamentos estudados

Tabela 13: Encadeamento de ações do INCRA nos PAs estudados

Tabela 14: Modalidades do Crédito Instalação e seu grau de acesso

Tabela 15: Renda familiar e Renda não agrícola nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes

Tabela 16: Fontes de renda não agrícola nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes

Sumário

INTRODUÇÃO.....	16
Metodologia.....	19
Métodos de coleta de dados.....	21
Métodos de análise de dados	25
CAPÍTULO I – A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO	28
Introdução.....	28
1.1 – A Reforma Agrária como estratégia de desenvolvimento no Brasil e no estado do Rio de Janeiro.....	28
1.1.1 – Em busca de uma interpretação para desenvolvimento.....	31
1.1.2 – Território e Territorialidade.....	35
1.1.3 – As visões sobre o Rural na atualidade.....	40
1.1.4 – Políticas de Reforma Agrárias no Brasil	44
1.2 – Terra e poder na Questão Agrária Fluminense.....	54
1.2.1 – Terra e Poder: colonialismo e escravismo no Brasil	54
1.2.2 – A ocupação do território Fluminense	60
1.2.3 – A Região Médio Paraíba Fluminense: um olhar mais aproximado.....	68
Resumo do capítulo	78
CAPÍTULO II – A REALIDADE DE ASSENTAMENTOS NA REGIÃO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE	80
Introdução.....	80
2.1 – Alguns aspectos metodológicos	80
2.2 – Origem dos assentamentos	84
2.2.1 – PA Vida Nova.....	88
2.2.2 – PA Roseli Nunes.....	90
2.3 – Caracterização Organizacional e infraestrutura.....	95
2.3.1 – Estrutura Organizativa.....	97
2.3.2 – Infraestrutura nos assentamentos.....	102
2.4 – Aspectos ambientais	109
2.4.1 – Relevo.....	109
2.4.2 – Solos	113
2.4.3 – Uso e ocupação da terra.....	116

2.5 – Caracterização das famílias assentadas e de suas condições de vida	119
2.6 - A ação operacional do INCRA.....	126
Resumo do capítulo	133
CAPÍTULO III – AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS NAS DÉCADAS DE 1990/2000.....	135
Introdução.....	135
3.1 – As políticas públicas nos assentamentos e as demandas apresentadas pelos assentados – O Programa Crédito Instalação.....	140
3.2 – Impacto das políticas públicas no desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos	146
3.2.1 – Impactos sobre a permanência das famílias na terra	164
3.2.2 – Impactos sobre a Segurança alimentar	169
3.2.3 - Impacto sobre a viabilidade econômica dos assentamentos.....	174
3.2.4 – Impactos sobre os aspectos ambientais	184
3.2.5 – Perspectivas de reformulação do Programa Crédito Instalação na visão dos sujeitos sociais entrevistados	189
Resumo do capítulo	196
CONSIDERAÇÕES FINAIS	198
REFERÊNCIAS	203

INTRODUÇÃO

Apesar de haver controvérsia no meio acadêmico¹ quanto à necessidade da implementação de políticas públicas relacionadas à reforma agrária e as transformações obtidas com a sua execução, a sua importância e impacto nas dimensões econômica, social, política e ambiental no âmbito nacional têm sido evidenciadas em estudos recentes².

De forma geral, a perspectiva que se tem com o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária, é obter um aumento da qualidade de vida, em comparação às condições das famílias antes de serem assentadas. Através da política de reforma agrária, é possibilitado aos assentados um salto de uma situação de total exclusão social e de completa invisibilidade em relação ao Estado para a condição de sujeito de direitos no sentido que passam a ter acesso a bens e serviços como educação, saúde, moradia e alimentos de qualidade que são de direito de todos os cidadãos. Dessa maneira, a posse da terra e dos meios de produção, os benefícios indiretos (estradas, eletrificação, habitação), o acesso facilitado a créditos para a produção, o maior poder reivindicatório e político do assentamento como comunidade e o estabelecimento definitivo das famílias numa região são possibilidades que podem contribuir para tal pressuposto.

No entanto, o que é observado na realidade dos assentamentos rurais é a precariedade da infraestrutura e das condições de produção e de vida dos assentados. Segundo Leite *et al* (2004) a situação atual da reforma agrária brasileira indica uma “política pontual de assentamentos” e que não é suficiente para superar as carências infraestruturais e a pobreza características do meio rural brasileiro. O que Leite *et al* (2004) ressaltam é que as condições iniciais dos assentamentos demandam pela modelagem de políticas públicas em urgência social, tendo em vista a instabilidade dos níveis de

¹ Tal controvérsia no meio acadêmico foi observada pela divergência de suposições e conclusões encontradas por estudiosos da questão agrária no Brasil. Foram identificados nessa pesquisa autores favoráveis à elaboração de políticas de reforma agrária como parte de um projeto nacional de desenvolvimento para o mundo rural, tais como Medeiros (2003); Bruno (2009); Leite *et al* (2004); Delgado (2001); Palmeira (1999); Silva (1995); Neves (1998), para citar somente alguns. No entanto, para outros pesquisadores, como Navarro (2001) não caberia mais uma ampla reforma agrária no Brasil, e sim a formação de uma “coalização” que reuniria não somente os “setores populares”, mas também o empresariado agrícola, para discussão de uma pauta comum para o desenvolvimento rural brasileiro. Há ainda a posição de Martins (1997; 2000) que entende que no caso brasileiro faltou que a questão da reforma agrária entrasse na agenda do Estado, sendo, portanto internalizada pela sociedade como medida necessária e indispensável para o desenvolvimento da nação. Martins diagnostica que os próprios movimentos sociais de luta pela terra dificultam que a reforma agrária se torne uma questão do Estado, visto que, segundo o autor, muitos dos seus referenciais são importados, não retratando devidamente a realidade do campesinato brasileiro.

² Dentre esses se destaca Leite *et al* (2004); Medeiros *et al* (1994) e Medeiros e Leite (2004)

segurança alimentar das famílias de assentados, sua baixa capacidade de investimento e a precariedade de infraestrutura dos assentamentos. Essas condições, associadas à necessidade de acumular algum tempo de experiência no lote para conhecer fatores de produção (condições edafoclimáticas, acesso à água, topografia etc.) e para adaptação à realidade socioeconômica (canais de comercialização, tradição agrícola local etc.) da região em que se encontram tornam ainda mais penosa a luta posterior à conquista da terra: aquela travada para permanência nela.

Em uma análise da importância das políticas de crédito para assentados de reforma agrária realizada por Ferreira *et al* (2012), os pesquisadores observaram que as atividades agrícolas apresentam riscos, que as fazem demandar por instrumentos de apoio, creditícios ou não, tendo em vista sua instabilidade diante de fatores ambientais, além do fato de que as receitas econômicas da agricultura se concentram no período de colheita, enquanto que as despesas se fazem presentes ao longo do ano todo. No entanto, os autores notam que no caso dos beneficiários de reforma agrária essa situação é agravada, tendo em vista que estes, em sua maioria, estão em situação de vulnerabilidade econômica e desproteção social:

Oriundas de um passado de expropriação ou de exploração, tendo vivido longo período sob as lonas dos acampamentos — expostas a ameaças e sofrido ações de despejo e submetidas a outras formas de violência praticadas por agentes de Estado ou a mando de fazendeiros e grileiros de terras —, as famílias dos assentados têm ainda pela frente, antes mesmo de poderem implantar uma agricultura rentável e assumir o papel “empreendedor” que a política de créditos exige delas, todo o processo de resgate de sua cidadania (FERREIRA *et al*, 2012, p.2-3).

Mesmo considerando a atual perda de espaço da questão da Reforma Agrária na agenda política do país (IPEA 2012; BRUNO, 2009; DELGADO, 2001), entende-se que as políticas públicas de crédito produtivo e habitação assumem grande importância para o desenvolvimento socioeconômico nos assentamentos localizados na Região Médio Paraíba Fluminense; tendo portanto, grande relevância social e científica enquanto objeto de análise. Outrossim, tais pesquisas ainda são escassas para o estado do Rio de Janeiro, que, como observa Alentejano (1997; 2003), apresenta especificidades e expressões diversas de ruralidades³, o que contribui com o valor heurístico do presente estudo.

³ Com o desenvolvimento capitalista crescente na agricultura e sua integração com a economia mundial, tem ocorrido no meio rural brasileiro transformações e persistências que o reconfiguram, em uma ruralidade diferente da observada nos períodos anteriores (VEIGA, 2004; SILVA, 2001; WANDERLEY,

Além da eminente importância em se estudar os impactos das políticas em assentamentos rurais fluminenses, a questão agrária tem grande relevância para a Região Médio Paraíba, que, segundo Calazans, Castro e Novicki (1998), pode ser considerada prioritária para implementação de assentamentos rurais, uma vez que mais de 70% dos imóveis rurais na região apresentam os requisitos para tanto⁴. Não obstante, a estrutura fundiária apresentada na Região Médio Paraíba Fluminense pode ser interpretada como um reflexo de sua história, onde a terra é concebida como reserva de valor e símbolo de poder (MOTTA, 2008; FRANCO, 1997; ALENTEJANO, 1997), o que fortalece a importância do debate da questão agrária nessa localidade.

Assim, nota-se que os assentamentos rurais localizados na Região Médio Paraíba Fluminense que se pretende estudar apresentam características geoespaciais que se confrontam: por um lado, têm como paisagem o reflexo de um meio rural abandonado e improdutivo; e por outro, sua proximidade a dois importantes centros urbanos consumidores, Rio de Janeiro e São Paulo, pode representar uma vantagem para seu desenvolvimento sócio econômico, tendo em vista que o escoamento produtivo é um dos grandes desafios enfrentados por pequenos agricultores. No entanto, mesmo que a localização desses projetos de assentamento favoreça o seu acesso a mercados e conhecimentos, o que se percebe na prática é uma realidade distante daquela sonhada pelos assentados até o momento de conquista definitiva da terra.

2000; CARNEIRO, 1998). Nesse caso, de acordo com Moreira, o rural “passa a ser concebido não mais como espaço exclusivo das atividades agrícolas, mas como lugar de uma sociabilidade mais complexa, que aciona novas redes sociais regionais, estaduais, nacionais e mesmo transnacionais. [...] Esses processos de revalorização do mundo rural consolidam atividades rurais e urbanas em cidades interioranas, reduzindo mesmo reverter – o processo de migração rural-urbana e estão ligados à consolidação de processos participativos de planejamento e gestão social nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural” (MOREIRA, 2007, p.75).

⁴ O estudo aponta que em 1991, o INCRA constatou que 40,81% dos imóveis rurais na região se tratavam de “minifúndios”, formados principalmente pela fragmentação dos pequenos e médios estabelecimentos e 32,91% destes imóveis eram considerados como improdutivos.

Metodologia

A presente pesquisa teve como pretensão analisar quatro políticas públicas administradas pelo INCRA, no âmbito do “Programa Crédito Instalação”, sendo estas o Crédito de Apoio Inicial; Crédito Aquisição de materiais de construção; Crédito Recuperação/aquisição de materiais de construção; e Crédito Fomento, de forma articulada às lutas travadas entre os agentes sociais em torno da questão agrária na Região Médio Paraíba Fluminense, principalmente no sentido de sua permanência na terra e desenvolvimento socioeconômico. Na perspectiva de compreender esses assentamentos em sua complexidade, o desejo inicial era de investigar todos os aspectos que surgissem guardando alguma relação com seu processo de desenvolvimento. No entanto, na medida em que a pesquisa dava seus primeiros passos essa deixou de ser uma possibilidade, e a opção por focar as análises sobre o programa “Crédito Instalação” esteve orientada tanto por este ser o principal conjunto de políticas públicas implementadas nesses assentamentos até o momento de realização da pesquisa, quanto pela sua importância no imaginário das famílias assentadas.

O presente trabalho se configura como um “estudo de caso”, visto que envolve uma análise profunda e exaustiva “[...] de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (SILVA; MENEZES, 2001, p.21)”. Embora trabalhos semelhantes a este estejam sendo empreendidos por outros pesquisadores, a singularidade e relevância do presente estudo está no olhar aqui trazido e na possibilidade de conectá-lo a outros estudos, pois conforme aponta Duarte:

Uma pesquisa é sempre, de alguma forma, um relato de longa viagem empreendida por um sujeito cujo olhar vasculha lugares muitas vezes já visitados. Nada de absolutamente original, portanto, mas um modo diferente de olhar e pensar determinada realidade a partir de uma experiência e de uma apropriação do conhecimento que são, aí sim, bastante pessoais (DUARTE, 2002, p.140).

Nesse sentido, trilhamos um caminho de busca pela compreensão da dinâmica social em questão, tendo em vista as proposições de Elias (1980) para investigações em sociologia, as quais partem dos padrões mutáveis das relações de poder entre os indivíduos e a sociedade, evitando olhar a sociedade em oposição ao indivíduos, visto que a mesma “é inteiramente formada por indivíduos, sendo nós próprios um ser entre os outros (ELIAS, 1980, p. 13)”. Assim, buscou-se fugir também a redução dos processos investigados a

teorias gerais, estáticas e imutáveis, visto que a sociedade e os indivíduos estão em constante movimento, sendo eles próprios um processo:

A tarefa da pesquisa sociológica é tornar mais acessíveis à compreensão humana estes processos cegos e não controlados, explicando-os e permitindo às pessoas uma orientação dentro da teia social - a qual, embora criada pelas suas próprias necessidades e acções, ainda lhes é opaca - e, assim, um melhor controlo desta. (ELIAS, 1980, p. 168-169)

Na busca pela compreensão do processo conflituoso⁵ na elaboração e implementação das políticas aqui estudadas, foi adotada a proposta de Romano (2009), que sugere a ampliação da análise clássica das políticas públicas, tida como a “análise do Estado em ação”, através dos seguintes questionamentos: “o que os governos – em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado – escolhem fazer ou deixar de fazer; por que fazem; como fazem; que diferença suas escolhas fazem; quem se beneficia com esse fazer” (ROMANO, 2009 p.14).

Cabem ainda nessa pesquisa questionamentos, que segundo Romano (2009) seriam de suma importância, sobre o meio institucional em que operam as políticas públicas, observando como e em que grau a distribuição de poder nas unidades do Estado e da sociedade é transformada em poder burocrático, interferindo nos objetivos de governo inicialmente planejados; além dos interesses, relações institucionais e pessoais, recursos e preferências dos sujeitos sociais envolvidos nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

Ainda no que tange a implementação das políticas em questão, foram também analisadas as condições em que as mesmas são dadas, como as características ambientais de criação dos assentamentos, a trajetória das famílias assentadas, acesso a educação e o grau de organização política e social dos assentamentos.

Foram adotadas abordagens qualitativas e quantitativas na presente pesquisa, tendo em vista sua relação de complementaridade e não de incompatibilidade mútua, como demonstra Silva (1998):

⁵ Tendo em vista a complexidade que envolve a questão agrária fluminense, e em especial na Região Médio Paraíba, a presente pesquisa será orientada pela ótica paradigmática do Conflito, onde a realidade apreendida é indissociável de seu caráter histórico e contextual. A esse respeito Borón (2002) ressalta que todas as mudanças sociais “expressam novos tipos de contradições e reivindicações geradas pela renovada complexidade e conflitividade da sociedade capitalista. Mas a dinâmica dos movimentos sociais seria praticamente indecifrável se não a situássemos no contexto mais global das relações de classe e suas contradições estruturais (BORÓN, 2002, p.228).”

A relação desejada entre o quantitativo com o qualitativo pode ser considerada complementar. Ou seja, enquanto o quantitativo se ocupa de ordens de grandeza e as suas relações, o qualitativo é um quadro de interpretações para medidas ou a compreensão para o não quantificável (SILVA, 1998, p.18)

Essa combinação se faz possível quando reconhecidas e respeitadas as especificidades de cada abordagem, a partir de um claro posicionamento paradigmático, onde:

Podemos pensar que o confronto não esteja nas estratégias quantitativas ou qualitativas, mas, nos paradigmas que vão conduzir e informar essas práticas de pesquisa. Ou seja, as visões de mundo e de homem que estão informando essas práticas (SILVA, 1998, p.17).

Na parte em que adotamos a abordagem qualitativa, buscou-se estabelecer relações sobre a eficiência com que as ações governamentais vêm sendo executadas e os reais benefícios alcançados para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos em questão de forma mais descritiva. O caráter qualitativo dessa etapa possibilitou, assim como afirmam Denzin e Lincoln (1994), a reconstrução social da realidade, e nesse sentido, destacando-se nessa escolha metodológica seu caráter interativo, onde tanto a coleta como a análise das informações não são atividades estanques, sendo os procedimentos de pesquisa ciclicamente realizados de acordo com as demandas apresentadas.

A parte quantitativa da pesquisa consistiu na modelagem subjetiva, ou seja, na criação de um modelo matemático a partir da experiência com a realidade estudada e da análise dos dados analisados, através de um *software* de geoprocessamento para dimensionar os impactos das políticas públicas aqui analisadas nos assentamentos em questão. Ambos os procedimentos metodológicos serão detalhados a seguir, nas sessões que tratam dos métodos de coleta e de análise dos dados.

Métodos de coleta de dados

Na presente pesquisa foram utilizados como métodos de coleta de dados a observação não-participante e a coleta de dados secundários e de fontes documentais relevantes. Enquanto técnicas de pesquisa foram adotadas questionário misto, entrevista

semiestruturada e roteiro. Os métodos escolhidos foram instrumentos dinâmicos diante da orientação paradigmática proposta nesse estudo, uma vez que permite a apreensão dos resultados e consequências das ações nas perspectivas de quem às executou, bem como de outros sujeitos sociais envolvidos direta ou indiretamente (DENZIN; LINCOLN, 1994). Assim, ao longo da pesquisa, conforme relacionamos os diferentes dados coletados, novas percepções foram surgindo, gerando questões não identificadas anteriormente e exigindo novas investigações e dados. Assim como aponta Duarte (2004, p.219) buscou-se a garantia de confiabilidade da presente pesquisa através da “explicitação das relações existentes entre os procedimentos adotados na coleta de material empírico, a literatura científica, o objeto de pesquisa e os resultados obtidos a partir dessas relações”.

Para a caracterização da realidade dos assentamentos estudados, foram utilizados como fontes documentais normativos que regularizam as ações governamentais estudadas, bem como materiais produzidos pela equipe de assistência técnica atuante nos mesmos, como os Projetos de Desenvolvimento de Assentamento (PDA's) e Fichas de Visita Técnicas Individuais⁶ (VTI's).

Para que a pesquisa apresentasse uma ampla abordagem do problema em questão, foram estabelecidos contatos com agentes tanto dos governos, como dos trabalhadores rurais assentados e dos movimentos sociais organizados que os representam. Assim, ao longo da pesquisa de campo foram feitas entrevistas qualitativas com 04 servidores do INCRA em nível nacional, e 03 em nível estadual (SR-07); 04 assentados da reforma agrária; 01 liderança do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra em nível nacional e 01 no nível estadual e 01 liderança em nível nacional da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar. Os critérios para a escolha dos entrevistados nessa etapa seguiram o grau de relevância dos sujeitos para as políticas analisadas, bem como seu desejo de colaborar com a pesquisa. O procedimento usado para delimitar o número de pessoas entrevistadas foi o de “ponto de saturação”, que segundo Duarte (2002, p.144) se dá “quando já é possível identificar padrões simbólicos, práticas, sistemas classificatórios, categorias de análise da realidade e visões de mundo do universo em questão”, “até que o

⁶ As Visitas Técnicas Individuais são realizadas mensalmente por uma equipe de técnicos contratados pelo INCRA para prestação de serviço no programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental em Assentamento de Reforma Agrária (ATES) como forma e acompanhamento do processo produtivo das famílias de assentados, onde são realizadas recomendações técnicas para otimização dos processos produtivos e melhoria das condições de vida dos assentados.

material obtido permita uma análise mais ou menos densa das relações estabelecidas naquele meio”.

Buscou-se utilizar as sugestões de Duarte (2004) para a realização das entrevistas qualitativas, os quais foram: a) definição clara dos objetivos da pesquisa, sendo os mesmos incorporados pela pesquisadora em seu olhar para o objeto de estudo; b) conhecer com profundidade o contexto em que a investigação foi realizada através de experiências pessoais, imersão em estudos precedentes e revisão bibliográfica; c) a internalização do roteiro da entrevista pela entrevistadora; e e) algum nível de informalidade de forma a manter o entrevistado confortável, no entanto sem perder o foco nos objetivos que levaram a pesquisadora até o entrevistado como fonte de material empírico para sua investigação.

Com a realização das entrevistas, espera-se que algumas reflexões sobre a realidade dos entrevistados possam contribuir não somente para a pesquisa em questão, mas também para o crescimento dos próprios entrevistados, como ressalta Duarte:

[...] ao mesmo tempo em que coleta informações, o pesquisador oferece ao seu interlocutor a oportunidade de refletir sobre si mesmo, de refazer seu percurso biográfico, pensar sobre sua cultura, seus valores, a história e as marcas que constituem o grupo social ao qual pertence, as tradições de sua comunidade e de seu povo. Quando realizamos uma entrevista, atuamos como mediadores para o sujeito apreender sua própria situação de outro ângulo, conduzimos o outro a se voltar sobre si próprio; incitamo-lo a procurar relações e a organizá-las. Fornecendo-nos matéria-prima para nossas pesquisas, nossos informantes estão também refletindo sobre suas próprias vidas e dando um novo sentido a elas. Avaliando seu meio social, ele estará se auto-avaliando, se auto-afirmando perante sua comunidade e perante a sociedade, legitimando-se como interlocutor e refletindo sobre questões em torno das quais talvez não se detivesse em outras circunstâncias (DUARTE, 2004, p.220).

Paralelamente às entrevistas qualitativas, nos dois assentamentos foram coletados dados censitários das famílias assentadas no momento corrente da pesquisa, o que corresponde a 35 famílias no PA Roseli Nunes e 23 no PA Vida Nova. Os dados referentes ao PA Roseli Nunes foram coletados pelo Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão Científica e Tecnológica em Agroecologia (NIA)⁷ da UFRRJ através do roteiro realizado pelo mesmo grupo, gentilmente cedido para essa pesquisa. Os mesmos dados referentes ao

⁷ No âmbito do projeto *Implantação de núcleo interdisciplinar de pesquisa e extensão científica e tecnológica em agroecologia na UFRRJ voltado ao fortalecimento da agricultura familiar e os assentamentos rurais em dois municípios da Mesorregião Sul Fluminense – RJ*, aprovado através do edital 58/2010 do CNPq/MDA.

PA Vida Nova foram obtidos pela análise das fichas de visita técnica (VTI) realizadas no período de 2010 a 2011.

Para a caracterização dos assentamentos foram ainda utilizados os documentos Projeto de Desenvolvimento de Assentamento (PDA) dos PAs Vida Nova e Roseli Nunes, realizados pela equipe de assistência técnica da Cooperar e asseguradores de ATES do INCRA, além de dados de pesquisas publicadas, anteriormente realizadas nos mesmos.

Para dimensionar o impacto causado pelas políticas públicas do crédito instalação nos PAs analisados buscou-se abordar questões-chave, que como proposto por Sparovek (2003) têm sido adotadas para caracterizar o efeito da intervenção do governo na atual situação dos projetos de assentamento, no que tange à: a) eficácia da reorganização fundiária; b) qualidade de vida; c) articulação e organização social; d) aspectos ambientais; e) ação operacional (SPAROVEK, 2003 p.46), sendo incluída ainda, a caracterização produtiva dos PAs. Cada questão-chave agrupa uma série de variáveis, sendo estas:

a) Qualidade de vida: foram analisadas as questões ligadas à moradia, alimentação, tratamento de esgoto, acesso à água de boa qualidade, energia elétrica, disponibilidade de escola e serviços de saúde, transporte coletivo e condições de acesso aos assentamentos, destinação apropriada de resíduos sólidos;

b) Eficácia da reorganização fundiária: foi tomado por base a meta inicialmente prevista, definida na portaria de criação do assentamento; o número de famílias assentadas, os lotes abandonados ou que sofreram aglutinação e a área remanescente que não foi parcelada, presença de conflitos no processo de parcelamento e distribuição dos lotes;

c) Caracterização produtiva: foi elaborada a partir da análise dos dados sobre as principais atividades produtivas nos PAs, áreas ocupadas efetivamente com a produção, porcentagem da produção destinada a comercialização e nível tecnológico das famílias;

d) Organização social: foram analisados os dados referentes à presença de parcerias externas ao assentamento para atender às necessidades de serviços de educação, saúde, manutenção de estradas de acesso, auxílio a produção e comercialização, lazer e religião, presença de formas de organização interna (núcleos de produção, saúde, educação, coordenação de assentamento etc.);

d) Aspectos ambientais: foram considerados o uso de agrotóxicos, o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanentes e Reserva Legal, bem como a existência de atividades ilegais de extração de produtos florestais e presença de solos erodidos;

e) Ação operacional: cumprimento das obrigações do INCRA com o assentamento, de acordo com a fase em que o mesmo se encontra.

Em um intuito comparativo, nos PDA's foram analisadas as expectativas das famílias assentadas e orientações da equipe de assistência técnica em termos produtivos e de uso do espaço. Nesse sentido, foi feito um cotejamento entre o que foi pensado inicialmente, através das expectativas coletadas durante a elaboração dos PDA's, e o que foi implementado do ponto de vista prático, buscando-se um paralelo entre os resultados encontrados e as políticas públicas em questão. De maneira complementar, foram utilizadas também as informações contidas nas fichas de visita técnica, as quais contém uma síntese das visitas de acompanhamento das famílias assentadas realizadas pela equipe de assistência técnica (ATES) da Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais de Assentamentos da Reforma Agrária (COOPERAR), nos períodos de 2010, quando começaram a acessar o programa crédito instalação, a 2012.

Métodos de análise de dados

Alguns dos dados referentes à caracterização produtiva, aspectos ambientais e de caracterização social dos assentamentos foram trabalhados através de geoprocessamento, instrumentalizado através de um *software* de SIG (Sistema de Informação Geográfica), no intuito de relacionar os aspectos como tipo de solo, topografia e tipo de uso da área com as condições de vida das famílias. A escolha por esse método foi orientada pela necessidade de dimensionar e distribuir geograficamente os impactos das políticas analisadas nessa pesquisa, em se tratando de um olhar territorial para o desenvolvimento dos assentamentos. Dessa forma, buscou-se através do geoprocessamento simular dois cenários, um inicial anterior à implementação do programa Crédito Instalação nos PAs, e outro posterior, aqui denominado cenário final. A diferença entre os dois cenários foi atribuída como impacto decorrente da implementação do programa, sendo os critérios e parâmetros técnicos adotados nessa etapa trazidos com mais detalhamento no início do segundo capítulo desse estudo, de forma a aproximá-lo da discussão dos resultados em si.

O geoprocessamento, em se tratando de um conjunto de tecnologias voltadas à coleta e tratamento de informações espaciais para um objetivo específico (JACQUES, 2013), foi usado para analisar os impactos das políticas estudadas, bem como dos aspectos ambientais, sobre o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos. Esta etapa consistiu da coleta de informação espacial (cartografia digital, imagens de sensoriamento

remoto, bibliografia e bases de dados), de armazenamento e organização dos dados em um SIG e técnicas para tratamento e análise da informação espacial com geração de dados primários. O uso de geoprocessamento em estudos multidisciplinares tem sido amplamente valorizado, justamente por possibilitar o cruzamento de dados de diferentes naturezas em um mesmo recorte espacial, como observaram Leite; Brito; Leite (2009), Medeiros (2011), Cruz; Campos (2005), o que se torna ainda mais interessante para uma abordagem territorial. Outrossim, o geoprocessamento enquanto ferramenta ainda é pouco utilizado para a questão agrária brasileira, como observam Branco *et al* (2003), o que aumenta seu valor heurístico para a temática.

Não obstante, no sentido de qualificar as informações obtidas e observar o impacto dessas políticas de forma analítica, esses dados foram examinados junto das informações coletadas nas entrevistas qualitativas, que foram organizadas em relatos e transcrições. Os relatos transcritos foram editados de maneira a torná-los mais claros, sem no entanto mudar o sentido original dos discursos, como propõe Duarte (2004, 221):

Entrevistas podem e devem ser editadas. Exceto quando se pretende fazer análise de discurso, frases excessivamente coloquiais, interjeições, repetições, falas incompletas, vícios de linguagem, cacoetes, erros gramaticais etc. devem ser corrigidos na transcrição editada. É importante, porém, manter uma versão original e uma versão editada de todas as transcrições.

O conjunto de dados obtidos tanto nas entrevistas como nos documentos do INCRA/COOPERAR e dados da pesquisa do NIA foram fragmentados e reorganizados em eixos temáticos articulados aos objetivos centrais da pesquisa, e em seguida em unidades de significação, que, como indica Duarte (2004, p.221), são formadas pelo “mínimo de texto necessário à compreensão do significado por parte de quem analisa”. Tais relatos, bem como as anotações de campo, dados secundários e documentos oficiais referentes às políticas estudadas foram submetidos à leitura minuciosa e exaustiva, de forma a originar comparações e a identificação de dimensões entre as informações coletadas. A partir dessas comparações foi realizada a tabulação e sistematização dos dados coletados, para as análises e interpretações dos fenômenos ocorridos, com a confirmação, ou não, das suposições formuladas.

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro destes uma apresentação do referencial teórico no qual se apoia a pesquisa, onde se buscou

abordar de forma breve a questão agrária brasileira e mais especificamente a fluminense. O segundo capítulo é um esforço para desenhar a caracterização ambiental, social, organizativa, produtiva e histórica dos assentamentos estudados, bem como a ação operacional do INCRA nesses PAs. As políticas públicas do Programa Crédito Instalação administradas pelo INCRA são apresentadas no terceiro capítulo, assim como uma análise dos seus impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico dos projetos de assentamento em questão. Nesse mesmo capítulo são apresentadas algumas perspectivas para a reformulação do Programa Crédito Instalação, de acordo com a visão dos diferentes sujeitos sociais envolvidos nessa análise, seguido de algumas considerações finais e impressões da autora.

CAPÍTULO I – A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO

Introdução

Neste capítulo trazemos alguns produtos das análises iniciais que subsidiaram a presente pesquisa. Essas reflexões, partindo de revisões bibliográficas estão divididas em dois blocos: o primeiro traz alguns referenciais teóricos acerca dos principais conceitos que estão circunscritos nos objetivos gerais da pesquisa, onde se buscou considerar a reforma agrária como estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Foram portanto analisadas algumas concepções sobre o desenvolvimento, sobre o meio rural e ainda sobre as políticas públicas de reforma agrária nos diferentes momentos históricos do Brasil. O segundo bloco traz algumas reflexões oriundas da busca por compreender o contexto em que o objeto de estudo se localiza. Para tanto procuramos compreender a questão agrária fluminense, enfocando nas mudanças e permanências nas relações entre terra e poder ao longo da história. Nesse sentido foram analisadas as bases históricas do colonialismo e do escravismo e seus reflexos na realidade mais atual, seguida da influência dos diferentes ciclos econômicos nos laços entre terra e poder no estado, e mais especificamente na Região Médio Paraíba Fluminense.

1.1 – A Reforma Agrária como estratégia de desenvolvimento no Brasil e no estado do Rio de Janeiro

A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento no Brasil vem se configurando de diferentes formas ao longo da história, uma vez que envolve interesses e influências diversas. Segundo Medeiros (1994, p.5), em todos os casos no Brasil, o que vem colocando a reforma agrária na agenda política “é o fato de que, em todo o país, significativos contingentes de trabalhadores se situam e se fazem reconhecer nos espaços públicos através da luta por terra”. A autora ressalta, que mesmo que em cada momento histórico as pressões para a realização da reforma agrária sejam trazidas por “personagens socialmente diferenciados, eixos geográficos diversos, identidades sociais e políticas distintas”, esses sujeitos sociais, no entanto, possibilitam a permanência da luta pela terra, mesmo que suas concepções assumam novos significados de tempos em tempos (MEDEIROS, 1994, p.5). Ainda nesse sentido, Fernandes (2007, p.139) elucida que “a luta pela terra avança alheia à existência ou não de um plano de reforma agrária”, corroborando

com seu caráter conflituoso diante dos diferentes rumos traçados pela sociedade para o rural.

Partindo do pressuposto de que a reforma agrária venha à tona através dos movimentos sociais de luta pela terra, seu lugar na agenda política é disputado com outros projetos para o campo brasileiro. No momento atual, o que Bruno (2009) chama de recente transformação do Brasil em “celeiro de *commodities*”⁸, parece nortear as políticas agrárias brasileiras, reforçando a concentração fundiária no país, uma vez que “renova, reafirma e reatualiza o poder econômico, político e simbólico da grande propriedade fundiária no Brasil.” (BRUNO, 2009, p.218) Nesse sentido, a constatação de Fernandes (2007) é de que a concorrência entre esses diferentes rumos para a questão agrária na agenda governamental se dá de forma assimétrica, onde as políticas de reforma agrária somente diminuem a velocidade da concentração de terras no Brasil, ao passo que é crescente a incorporação de terras para produção de *commodities*:

Sem reforma agrária, a expansão das áreas das propriedades capitalistas é cinco vezes mais rápida do que a expansão das propriedades familiares. Com reforma agrária, a expansão das áreas das propriedades capitalistas é apenas uma vez mais rápida do que a expansão das propriedades familiares. Ou seja, no Brasil, a reforma agrária não desconcentra terras; essa política só minimiza a rapidez dessa concentração. (FERNANDES, 2007, p.166)

A análise dos programas de governo relacionados ao desenvolvimento rural feita pelo IPEA em 2012 corrobora com o observado por Bruno (2009) e por Fernandes (2007), onde é constatado que a estrutura fundiária brasileira se mantém a mesma desde meados do século passado, já que, a maior parte dos assentamentos foi realizada em terras públicas federais ou estaduais, não afetando significativamente o monopólio de terras pelo latifúndio improdutivo⁹. O estudo aponta ainda para um esvaziamento da questão da

⁸ Tendo em vista a atual posição do Brasil como um dos maiores produtores mundiais de *commodities*, e da estratégia de manutenção do balanço comercial através de exportação de produtos primários (BRUNO, 2009). No caso da produção agrícola em larga escala para a exportação, como é o caso de produtos como a soja, o milho, algodão, cana, laranja, carne bovina e aves, a produtividade dessas atividades está relacionada (no entanto, não somente) à grandes extensões de áreas em que são desenvolvidas, o que reproduz a estrutura fundiária altamente concentrada no Brasil (DIEESE, 2011).

⁹ A concepção aqui adotada para latifúndio designa a propriedade de terra altamente concentrada, e que por essa razão representa uma fonte de instabilidade social, na medida em que sua existência pressupõe a exclusão de uma grande massa de trabalhadores do campo do acesso a terra. Assim, o latifúndio improdutivo tem como significado político o que Silva (1997) denomina “monopolização estéril da terra”, sendo formado pelo padrão de apropriação de terras arraigado na história brasileira, que tem como efeitos as injustiças

reforma agrária na agenda governamental, onde a atuação recente do governo tem se restringido à regularização fundiária em detrimento das desapropriações (IPEA, 2012).

Não obstante a redução nas desapropriações, observa-se ainda que dos 8.784 projetos de assentamento em execução no Brasil (INCRA, 2012b), onde estão assentadas 1.235.130 famílias (INCRA, 2012a), mais da metade encontra-se em fase inicial, cerca de 30% encontra-se em fase de estruturação, e apenas outros 18% em fase de consolidação. No estado do Rio de Janeiro estão em execução 75 projetos de assentamento, abrangendo uma área de 125.665 ha, onde são assentadas 10.030 famílias¹⁰. De forma semelhante à situação nacional, cerca de 50% dos assentamentos fluminenses encontra-se em fase inicial, 20% em estruturação e pouco menos que 30% em consolidação (INCRA, 2012b). Tal constatação se alinha com a preocupação apontada por Silva (1995), onde o autor ressaltou a importância de que a reforma agrária, enquanto projeto efetivo de desenvolvimento nacional para o meio rural, fosse realizada e desfrutada por uma mesma geração.

Esses dados mostram que mesmo levando em conta as conquistas obtidas no campo jurídico e institucional¹¹ para a redistribuição de terras no país, há enormes dificuldades para implementação de ampla reforma agrária no Brasil. O que se pretende nessa sessão é analisar a reforma agrária como uma possibilidade de desenvolvimento, verificando ainda a efetividade com que foi implantada no Brasil, enquanto projeto econômico, político e social para o rural. Nesse sentido, cabe identificar na literatura uma interpretação para

sociais no meio rural, e a manutenção dos salários dos trabalhadores rurais em baixos níveis, onde predominam ainda a exploração agrícola de baixos rendimentos e o emprego de mão-de-obra em condições de grande precariedade. Mais recentemente, o latifúndio teve seu processo produtivo modernizado, sendo mais comumente associado ao agronegócio. No entanto suas relações de produção permaneçam na atualidade, quando multiplicam-se as denúncias sobre formas de trabalho degradantes e de violência no campo, bem como dos danos ambientais causados por esse modelo de agricultura.

¹⁰ Esses são os projetos de assentamento reconhecidos e administrados pelo INCRA, sendo parte destes criados pelo ITERJ. De acordo com o INCRA (2012a), dentre os projetos em execução, a fase inicial abrange os assentamentos em processo de obtenção, pré-projeto de assentamento, criados e assentamentos em instalação; e os assentamentos em finalização correspondem aos assentamentos em processo de consolidação e os já consolidados.

¹¹ Dentre as quais se pode destacar desde o *Decreto sobre Terras Públicas* de 1932, e outros decretos complementares durante a Era Vargas, onde se vislumbrou a possibilidade de reforma do mundo agrário (SILVA, 1998); a elaboração do *Estatuto da Terra* em 1964, que estabelecia o cumprimento da função social da terra; a sucessiva criação de órgãos governamentais e de planos regionais para a reforma agrária durante o regime militar; a elaboração do *I Plano Nacional de Reforma Agrária* nos anos 1980; A *Lei 8.629* de 1993, que dispôs sobre a regulamentação para desapropriação de terras, até a elaboração do vigente *II Plano Nacional de Reforma Agrária* (BRUNO, 2009; SILVA, 1997; DEERE; LEON, 2002; DELGADO, 2001), para citar somente alguns.

desenvolvimento, que possibilite relacioná-lo com a reforma agrária, como será feito no primeiro tópico da presente sessão. Em seguida são analisados alguns olhares sobre o rural e o território, e sua influência sobre as concepções de desenvolvimento rural e territorial. Finalmente são brevemente analisadas as principais políticas de reforma agrária no Brasil, em diferentes momentos históricos.

1.1.1 – Em busca de uma interpretação para desenvolvimento

A palavra desenvolvimento é comumente associada a indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), grau de industrialização, avanço tecnológico e modernização de um país ou região. Embora a noção de desenvolvimento mais próxima do senso comum seja a de linearidade, progresso, processo de acúmulo e de melhorias, essa temática tem sido relacionada por estudiosos de diversas áreas do conhecimento de forma mais complexa e aprofundada, e que ressaltam no entanto a impossibilidade de uma teoria geral e abstrata do desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1996; FURTADO, 1994):

Mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção, pois comporta um elemento de intencionalidade. As condições requeridas para que esse elemento se manifeste com vigor, dão-se historicamente, ou seja, são irreduzíveis a esquemas formalizáveis. [...] A rigor, é quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta dele mesmo, empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, que se pode falar de desenvolvimento. Em síntese, a ciência do desenvolvimento preocupa-se com dois processos de criatividade. O primeiro diz respeito à técnica, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se a utilização última desses meios, aos valores que o homem adiciona ao seu patrimônio existencial. (FURTADO, 1994, p.37)

No caminho da complexidade atrelada ao desenvolvimento, Hirschman (1996) o apreende como um processo necessariamente desequilibrado¹², onde a “arte do desenvolvimento” se daria pela capacidade de dosar as desigualdades e gerir os conflitos sociais próprios desse processo. A abordagem usada por Hirschman encontra um importante papel da experiência para a aprendizagem, valorizando o empirismo e as

¹² A teoria do desenvolvimento desequilibrado de Hirschman se baseia tanto nas temporalidades distintas dos seus processos ou etapas, como no fato de que as decisões necessárias para o desenvolvimento podem ser desencadeadas/tomadas ou não, e ainda por se tratar de um processo de concentração, e escolha de alocação de recursos e investimentos. Assim, a escolha da taxa de crescimento econômico de um país ou região por exemplo se relaciona à inequidade social, uma vez que quanto mais acelerado é o crescimento econômico, maior é o uso de recursos e sua concentração, e maiores as desigualdades sociais (HIRSCHMAN, 1996).

dinâmicas da realidade, acima de modelagens teóricas. Assim, para o autor, desenvolvimento é uma “aventura épica”, e não uma transação econômica, cuja grandeza está naqueles que se metem a fazê-lo, ocupando-se da observação da realidade e verificação das possibilidades de agir a partir da conjuntura encontrada.

No caso brasileiro, principalmente ao longo dos anos 1960 e 70, é emblemático o debate a partir do subdesenvolvimento, o qual não se caracterizaria como uma ausência de desenvolvimento, ou etapa do mesmo; e sim como um tipo ou variante perversa de desenvolvimento. Perversa no sentido de possibilitar a coexistência de estruturas modernas e atrasadas, sendo esse dualismo estrutural inerente à lógica capitalista, que cria e recria formas contraditórias e reproduz as desigualdades sociais (BRAGA, MAZZUCHELLI, 1981). E não seria tipo ou variante de desenvolvimento, no sentido de que, ao contrário do que prometiam os países centrais, o subdesenvolvimento dos países periféricos não seria uma fase ou etapa que conduziria ao seu desenvolvimento pleno, como indica Furtado (1975) acerca do “modelo” brasileiro de desenvolvimento:

A experiência já demonstrou que, se se aumenta o esforço para andar mais rápido e reduzir a distância do alvo perseguido, a deformação estrutural se acentua, pois uma acumulação mais intensa em benefício de uma parte da população amplia o fosso que existe entre as condições de vida da maioria beneficiada e as da massa, fosso que é a essência mesma do subdesenvolvimento. Cabe inferir, portanto, que a melhoria efetiva de condições de vida da massa da população dos países do Terceiro Mundo, particularmente dos de grande dimensão demográfica, somente será alcançada por outros caminhos. (FURTADO, 1975, p.77)

O subdesenvolvimento brasileiro enquanto processo histórico foi apreendido por pensadores como Celso Furtado (2007) e Caio Prado Junior (2008) através da forma como fomos inseridos na economia capitalista internacional, onde se buscou a ocupação econômica de um território em detrimento de seu desenvolvimento. Esses autores diagnosticam em suas análises da formação econômica e social do Brasil que as marcas da matriz do colonialismo e do escravismo acarretaram em um país extremamente desigual, marcado pela alta concentração de terras.

Na corrente teórica em que se encontrava Celso Furtado, o planejamento se fez um instrumento imprescindível na busca racional pelo desenvolvimento, visto que o mesmo não seria alcançado como resultante da dinâmica socioeconômica e sim como algo que se busca através de um projeto de nação. Nesse sentido, a reforma agrária se fez presente nas propostas colocadas por esse autor, como medida imprescindível e inadiável em uma

agenda pelo desenvolvimento brasileiro¹³ (FURTADO, 1964). No entanto, com o golpe militar de 1964 a reforma agrária deixou de ser uma estratégia para o desenvolvimento, tornando-se uma política de mediação de conflitos¹⁴ durante o que Palmeira (1999) e Delgado (2009) chamaram de período de “modernização conservadora”, quando se modernizou a agricultura sem que se alterasse a estrutura agrária extremamente desigual que caracteriza o Brasil.

O projeto político para o Brasil apresentado pela corrente teórica do subdesenvolvimento acarretava em um diagnóstico da profunda transição que se observava nas economias subdesenvolvidas latino-americanas, da passagem de um modelo de crescimento primário-exportador ao modelo de “desenvolvimento para dentro”. No entanto, diante da incapacidade do capitalismo de reproduzir nos países periféricos experiências bem sucedidas de desenvolvimento, entra no debate a Teoria da Dependência, que busca explicar a partir das determinações impostas pelos países hegemônicos na economia mundial – que configuravam o movimento internacional de capitais, em especial pelos investimentos estrangeiros e pela tecnologia – os processos de dependência observados nos países periféricos em relação aos mesmos:

Esse novo arcabouço teórico [...] tentava compreender as limitações de uma forma de desenvolvimento que se iniciou em um período histórico no qual a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de poderosos grupos econômicos e forças imperialistas. Por esse motivo, enxergava que a forma de desenvolvimento implementada na América Latina só tenderia a aprofundar cada vez mais as relações de dependência (DUARTE; GRACIOLLI, p.1, 2007).

¹³ A estrutura fundiária brasileira era vista por essa corrente teórica como um entrave a dinamização da economia, sendo sua superação proposta em um plano global de reformas de base, dentre elas a reforma agrária. Tal proposta preocupava-se em modernizar o setor agrícola, de forma que pudesse responder aos estímulos da demanda pela aplicação de capital e incorporação de novas tecnologias (FURTADO, 1964), onde a reforma agrária se configurava como indispensável para o êxito de tal projeto. Durante o governo do presidente João Goulart, foi elaborado pelo então ministro Celso Furtado o “Plano Trienal” (1963-1965), que buscou alternativas para a continuação do desenvolvimento da economia brasileira, que nesse momento estava estagnada, através da reorientação do papel do Estado como agente propulsor da economia. Nesse sentido, caberia ao governo criar maneiras de reduzir a inflação, reconduzir o crescimento econômico, solucionar o endividamento externo, diminuir as desigualdades sociais e identificar os fatores limitantes a esse projeto, sendo a estrutura fundiária um dos principais. Portanto, prevê-se nesse plano uma ampla reforma agrária, de forma a reestruturar a distribuição de terras no país (GONÇALVES NETO, 1997, p.123-4).

¹⁴ Este tema será melhor detalhado na sessão “Políticas de Reforma Agrária no Brasil”.

Dessa maneira, a Teoria da Dependência esteve fundamentada sobre a crise das teorias que consideravam a possibilidade de se desenvolver na região latino-americana um capitalismo autônomo, no entanto em seu interior surgiram interpretações que nem sempre convergiam em termos de análise e compreensão desse processo (DUARTE; GRACIOLLI, 2007). A partir dos anos 1980, com o processo de redemocratização do país e de crise econômica, as dimensões do desenvolvimento no debate teórico brasileiro também se transformaram. Dessa vez, a ideia de subdesenvolvimento esteve mais turva, tanto no cenário político-econômico como no imaginário social, visto a crise do Período Desenvolvimentista¹⁵ naquele momento, enquanto entravam em cena as propostas de “ajuste estrutural¹⁶” que influenciaram toda a América Latina. Essas propostas estão relacionadas à emergência do neoliberalismo econômico, tendo como principal motivação o enfrentamento da dívida externa e a estabilização da moeda nacional à época (CANO, 2010).

O debate atual acerca do desenvolvimento tem incorporado questões relacionadas a direitos e a cidadania, visto a evidente impossibilidade de se ter a força do mercado voltando-se, voluntariamente para essas questões, dada a natureza do capitalismo (CANO, 2010; POLANYI, 2000; BORÓN, 2002; BRAGA, MAZZUCHELLI, 1981). Assim, desenvolvimento passa a ser apreendido como processo de ampliação de horizontes, e que, no entanto, está atrelado a formação social desses espaços, como demonstram Brandão (2009) e Harvey (2005). Esses autores categorizam a divisão social do trabalho como eixo teórico explicativo na investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, visto que a mesma permeia todos os seus processos em todas as escalas, transparecendo as heterogeneidades, hierarquias e interesses em disputa (BRANDÃO, 2004).

¹⁵ O Período Desenvolvimentista no Brasil se deu entre as décadas de 1930 e 1970, quando o Estado Nacional se ocupava do desenvolvimento e soberania do país, ocasionando na sua urbanização e industrialização (CANO, 2010). No entanto, a questão apresenta controvérsias, como aponta Evans (1993), que não considera essa experiência do Brasil como um caso pleno de Estado Desenvolvimentista, visto que para tanto, segundo o autor, seria necessário que houvesse uma autonomia de distanciamento do Estado sobre as classes sociais, o que não ocorreu no Brasil por conta das pressões das elites agrárias sobre o Estado ao longo de toda sua história.

¹⁶ O que se entende por ajuste estrutural estaria relacionado a uma forma de planejamento diferente da anterior, ao reconfigurar o papel do estado em alguns aspectos. Mesmo diante das ambiguidades e contradições que permeiam a categoria “estado” em questão, nesse momento passaram a ganhar destaque nessa arena as estratégias de concertação social (através de conselhos, acordos entre iniciativa pública e privada, comitês); a criação de cenários (que poderiam refletir a manutenção da situação atual, as inflexões com melhorias, e as inflexões negativas), em detrimento da transformação das estruturas; e a seletividade do planejamento, sendo escolhidas áreas, setores, questões prioritárias (DELGADO, 2001; 2009).

Essas interpretações mais recentes, ao conceberem a dimensão espacial em suas análises, têm se valido do conceito de território, o qual é imbuído de caráter político, como “um espaço definido e limitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2000 p.78). Assim, embora se entenda que o sentido atribuído à palavra desenvolvimento nesse estudo dispense adjetivações, visto sua complexidade, multiescalaridade e multidimensionalidade, a abordagem territorial do desenvolvimento será aqui utilizada no sentido de qualificar o debate acerca do desenvolvimento para o rural no Brasil. Para tanto, trazemos a seguir uma breve análise dos conceitos de território e de territorialidade, em suas múltiplas dimensões.

1.1.2 – Território e Territorialidade

Os conceitos de território e territorialidade que são aqui trazidos, em se tratando da espacialidade humana, guardam maior relação com a Geografia, no entanto, são também discutidos e interpretados por inúmeros campos da ciência, como a Economia, Etologia, Antropologia, Psicologia, Sociologia, Ciências Políticas, dentre outras, assumindo em cada uma diferentes concepções (HAESBAERT, 2004). Dessa maneira, será feita a seguir uma breve evolução histórica do conceito de território e territorialidade, com ênfase nas apreensões conceituais da Geografia, sem que se perca de vista, no entanto, outras percepções oriundas das distintas áreas de conhecimento.

Na Geografia, o conceito de território surgiu associado à vertente da Geopolítica, onde destacam-se os estudos do alemão Friedrich Ratzel, que em 1897 lançou os fundamentos sobre a importância estratégica do território para o Estado (BLUME, 2004). Nos estudos de Ratzel o território era interpretado através de uma forte ligação determinista entre o Estado e o solo, dentro do que Haesbaert (2004) denomina perspectiva “materialista do território”, onde é priorizada a realidade físico-material, o espaço físico, a terra. Nessa perspectiva, a noção de território foi incorporada à de Estado-Nação, tendo ainda grande influência na vertente determinista da Geografia Alemã¹⁷ (SANTOS, 2005). Tem-se nessa configuração teórica a importância do naturalismo onde é enfatizada a relação homem-natureza, sob a influência da teoria Darwinista da evolução pela seleção natural, e da sociedade como um organismo, de Spencer (BLUME, 2004). Apesar de sua

¹⁷ No sentido científico, tem-se nessa concepção a ideia de que o meio ambiente define ou influencia fortemente a fisiologia e a psicologia humana, de modo que seria possível explicar a história dos povos em função das relações de causa e efeito que se estabeleceriam na interação natureza-homem. Nessa mesma perspectiva, o naturalismo abriga o fator biológico como determinação prioritária a espécie humana, em detrimento de outros fatores como o social, cultural, econômico e político.

importância no entendimento das determinações impostas às sociedades pela natureza, a perspectiva naturalista, segundo Haesbaert, “reduz a territorialidade ao seu caráter biológico, a ponto de a própria territorialidade humana ser moldada por um comportamento instintivo ou geneticamente determinado (HAESBAERT, 2004, p.44)”. Nesse sentido, o autor aponta para a necessidade de se considerar a dimensão natural do território, sem que, no entanto, esteja dissociada do hibridismo intrínseco às relações sociedade-natureza.

Em oposição à escola determinista alemã, a vertente possibilista¹⁸ da Geografia francesa, baseando-se na concepção de totalidade e apoiando-se no funcionalismo de Durkheim, passou a ver o papel da Geografia enquanto ciência como essencialmente descritivo, onde ocupava-se em caracterizar de forma objetiva e concreta o espaço, dividindo-o em Regiões. O principal autor do possibilismo foi o francês La Blache, cujas críticas ao determinismo estão no tratamento das questões políticas em seu caráter naturalista, na redução dos aspectos sociais e na concepção mecanicista das relações entre homens e natureza. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a corrente determinista da Geopolítica alemã é superada pela escola possibilista francesa, sendo dessa maneira, a “região” estabelecida como escala espacial em detrimento do território, tornando-se um instrumento de controle para a alocação de recursos do Estado, ao possibilitar a avaliação do desempenho de determinadas regiões (BECKER, 1984).

No Brasil a noção de região começou a apresentar alguns desgastes, especialmente entre os geógrafos, que alegavam que a mesma agia no sentido da naturalização do capital, mascarando os desequilíbrios espaciais através da homogeneização funcional das regiões (BECKER, 1984; SANTOS, 2005; SANTOS; SILVEIRA, 2001). Somada a esta, a crise do Estado Desenvolvimentista que se desencadeia a partir de meados da década de 1970, propiciou que as indústrias se estabelecessem no território de acordo com seus interesses próprios, e não mais conforme o controle locacional do Estado sobre as regiões, contribuindo para a redução da funcionalidade regional enquanto unidade geográfica (BLUME, 2004).

¹⁸ O termo possibilista designa uma escola de pensamento geográfico que encara o ambiente natural como um mero fornecedor de possibilidades para a modificação humana, não determinando a evolução das sociedades, sendo o homem o principal agente geográfico, onde o gênero de vida não é uma consequência inevitável das condições ambientais, mas um acervo de técnicas, hábitos e instituições que permitem a um grupo social utilizar os recursos naturais disponíveis, modificando o meio natural para adaptá-lo segundo suas necessidades.

Esse ponto é ressaltado por Brandão (2009), ao demonstrar que a concepção que se tinha de território (e também de região) nas abordagens anteriores se reduziam a uma questão de distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas conformado pelas forças do mercado, sendo o território tão somente receptor dessas decisões individuais, com caráter atemporal, não espacial e não escalar. A partir dessas percepções, o conceito de território retorna ao debate espacial, sendo no entanto qualificado, e adquirindo distintas dimensões que permitiram a superação de algumas limitações às quais estava preso anteriormente.

O retorno do conceito de território no Brasil esteve atrelado à identificação de sua dimensão política, sendo o mesmo tido como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 2000, p.78)”. Tanto no recorte espacial de Estado-Nação da escola alemã como no de Região da Geografia francesa, tinha-se o referencial político limitado ao Estado, onde ideologia era confundida com cultura nacional (SOUZA, 2000). No sentido aqui analisado, o conceito de território imbuído de caráter político foge à rigidez em que se encontrava nas vertentes anteriores, e passa a ser apreendido nas mais diversas escalas; podendo ter caráter permanente ou temporário, e ainda:

[...] formar-se e dissolver-se, constituir-se e dissipar-se de modo relativamente rápido [...] ser antes instáveis que estáveis ou, mesmo, ter existência regular mas apenas periódica, ou seja, em alguns momentos - e isto apesar de que o substrato espacial permanece ou pode permanecer o mesmo. (SOUZA, 2000, p.87)

A perda de rigidez do conceito de território abarca ainda a percepção de sua multidimensionalidade enquanto espaço geográfico, que, segundo Santos (2005), pode ser traduzida em horizontalidades e verticalidades que refletem contextos mais amplos de transformação, as quais são definidas por relações de poder. As horizontalidades a que Santos se refere são formadas por “lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial” enquanto as verticalidades pressupõe a ligação de lugares distantes através de “formas e processos sociais” (SANTOS, 2005, p.139). A partir dessa ótica, tem-se como objeto científico o território utilizado, visto que segundo Santos e Silveira:

[...] o território, em si mesmo, não constitui uma categoria de análise ao considerarmos o espaço geográfico como tema das ciências sociais, isto é, como questão histórica. A categoria de análise é o território utilizado (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.247).

Enquanto território utilizado, Silveira e Santos (2001, p.247) entendem “a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, seu uso, que abarca a ação humana, isto é, o trabalho e a política”, onde as configurações territoriais são apenas condições, que adquirem sua significação real através das ações realizadas sobre elas (SOUZA; SILVEIRA, 2001).

Apesar dos avanços representados por essa perspectiva em termos de amplitude e complexificação da compreensão de território, de acordo com Haesbaert (2004), a ideia de “território utilizado” privilegia a dimensão econômica em sua construção conceitual, uma vez que o “uso” é tido como determinação principal na definição do território, enfatizando seu caráter técnico através da influência do que Santos (2005) chama de “meio técnico-científico informacional”.

Na busca pela superação de uma leitura tecnicista ou economicista do território, uma outra dimensão tem se associado ao conceito no período mais recente, valorizando seu aspecto simbólico, onde estão contidos valores não apenas materiais, mas também afetivos, éticos e espirituais (BLUME, 2001). Trata-se da definição de território como espaço vivido, onde surge uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, “como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem” (HAESBAERT, 2004). É de se esperar que o aspecto cultural do território seja mais presente nos estudos da Antropologia, no entanto, como afirma Haesbaert, pode-se encontrar esses elementos simbólicos também nos estudos da Geografia.

Em um ponto médio do debate, entre as dimensões política e simbólica, se localizam as concepções de Rogério Haesbaert. Para o autor, a dimensão simbólica é reconhecida pelo aspecto cultural presente na territorialidade e seu elemento identitário, enquanto a dimensão política, de forma mais concreta, observa a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (Haesbaert, 2004). Assim, para Haesbaert o território é definido como:

[...] o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados (HAESBAERT, 2002, p.121)

A concepção de territorialidade como elemento mais abrangente que território, na qual o mesmo está contido, é essencial para essa abordagem. A territorialidade independe da existência de um território, não havendo portanto a necessidade de uma base material

concreta para sua realização. No entanto, em todo território se apresenta uma territorialidade. A partir dessa premissa, integram-se os aspectos simbólicos e culturais de um território – através da territorialidade, aos aspectos materiais, de natureza política, econômica e natural (HAESBAERT, 2004). Nesse mesmo sentido, cabem ainda os apontamentos de Reis (2005) que aproxima as dimensões política e simbólica do território, ao conceber:

A posição que aqui defendo atribui aos territórios – que não são evidentemente paisagens: são atores, interações, poderes, capacidades e iniciativas – condição própria e lugar específico nas ordens (e nas desordens) sociais. (REIS, 2005, p.53)

Fica claro na concepção de Reis a atribuição de um protagonismo ao território, que segundo o autor se dá através de “interações, aprendizagens, instituições, culturas, práticas, poderes” múltiplos, configurando nos territórios suas relações, onde “distribuem poderes e constroem incessantemente possibilidades e contextos. Sem que esses territórios desapareçam. Apenas se transformam (REIS, 2005, p.70-1)”. Nesse sentido, quanto às abordagens em que o território por si só é atribuído de papel regulador de relações, imbuído de poder de decisão, Brandão (2011; 2009; 2004) enfaticamente ressalta seu caráter falacioso e os riscos decorrentes da substituição do papel do Estado por tal configuração, um tanto abstrata, de território.

Dessa maneira, de forma a conceber uma unidade espacial de análise científica, de proposição e implementação de políticas para o desenvolvimento através do território, pode-se encontrar na definição de Brandão, assim como visto em Haesbaert (2004), uma abordagem multidimensional do território, sem que o mesmo perca seu caráter crítico, sendo o território visto como “uma construção conflituosa, coletiva, dinâmica, multidimensional e com trajetória histórica em aberto” (BRANDÃO, 2004, p.58-9). É a partir das concepções encontradas nesse ponto interpretativo que serão realizados os apontamentos a seguir sobre desenvolvimento e reforma agrária.

Tendo em vista a concepção de território determinada por relações de poder, e na busca por uma formulação própria a partir das reflexões teóricas acerca do desenvolvimento, o mesmo será entendido no presente trabalho como processo de ampliação do horizonte de oportunidades daqueles mais desfavorecidos, ou, como sugere Rua (2007), dos “monoterritorializados”. Segundo Rua, a “multiterritorialidade” é tida como a “capacidade de usufruir uma multiplicidade inédita de territórios – uma capacidade

multiescalar” (RUA, 2007, p.176), e nesse sentido, aqueles privados de oportunidades no acesso e usufruto de múltiplas territorialidades¹⁹ são concebidos como “monoterritoriais”. E é partindo dessa compreensão que os assentamentos rurais se apresentam como possibilidades de desenvolvimento, tanto pela reconfiguração de um território, através da modificação da estrutura fundiária; como pelas oportunidades de autonomia apresentadas aos assentados enquanto detentores de seus próprios meios de produção. No entanto, não obstante tais possibilidades, Alentejano (2007) ressalta a complexidade de conflitos estabelecidos a partir da formação dos assentamentos, onde são confrontados os diferentes projetos de ordenamento territorial do movimento social, do Estado e do capital, e nesse ponto distinguimos também os projetos das famílias assentadas.

Desse modo, no intuito de articular o desenvolvimento territorial com o espaço rural, são trazidas a seguir algumas reflexões acerca das diferentes concepções que se têm para o campo brasileiro nos dias atuais, tendo em vista suas implicações sobre o desenvolvimento desses territórios.

1.1.3 – As visões sobre o Rural na atualidade

As recentes mudanças na economia e sociedade rurais na América Latina têm com efeito modificado as relações de produção técnica e social no campo (KAY, 1995). Com o desenvolvimento capitalista crescente na agricultura e sua integração com a economia mundial, tem ocorrido no meio rural brasileiro transformações e persistências que o reconfiguram (VEIGA, 2004; SILVA, 2001; WANDERLEY, 2000; CARNEIRO, 1998). Tais mudanças têm sido propiciadas principalmente pela incorporação de novas tecnologias, reduzindo as fronteiras entre rural e urbano (BLUME, 2004; SILVA, 2001); pelas mudanças nos fluxos migratórios (SILVA, 2001; CARNEIRO, 1998); assim como pela flexibilização dos mercados de trabalho, através do fenômeno da pluriatividade (ALENTEJANO, 1997); e pela articulação entre o meio rural e urbano através da legitimação da problemática ambiental (BLUME, 2004; WANDERLEY, 2000).

Diante de tais transformações, os estudiosos do espaço rural têm realizado diferentes interpretações para os fenômenos observados, e esses olhares diversos têm

¹⁹ Tem-se nessa concepção a ideia de territorialidade como elemento mais abrangente que território, na qual o mesmo está contido. A territorialidade independe da existência de um território, não havendo portanto a necessidade de uma base material concreta para sua realização. No entanto, em todo território se apresenta uma territorialidade. A partir dessa premissa, integram-se os aspectos simbólicos e culturais de um território, através da territorialidade, aos aspectos materiais, de natureza política, econômica e natural (HAESBAERT, 2004)

suscitado efeitos distintos sob a forma de se enxergar o desenvolvimento para o mundo rural, como aponta Delgado (2009):

[...] os conceitos de rural e de desenvolvimento rural são conceitos em disputa na luta política por projetos e concepções alternativas sobre o mundo rural, cujo significado é também objeto de disputa, no sentido do reconhecimento, perante a sociedade e o Estado, de quem são os seus personagens e atores (quem conquista “visibilidade” e quem permanece “invisível”), quem tem acesso aos direitos sociais, à proteção do Estado e às políticas públicas, sobre o que e sobre quem estamos falando quando tratamos do mundo rural em suas dimensões ambiental, econômica, social, cultural e política (DELGADO, 2009, p. 4).

Um grande avanço obtido nesse sentido está no reconhecimento de que o espaço rural não deve ser reduzido somente às questões agrícolas, uma vez que este passa a ser concebido:

[...] como lugar de uma sociabilidade mais complexa, que aciona novas redes sociais regionais, estaduais, nacionais e mesmo transnacionais. [...] Esses processos de revalorização do mundo rural consolidam atividades rurais e urbanas em cidades interioranas, reduzem - podendo mesmo reverter - o processo de migração rural-urbana e estão ligados à consolidação de processos participativos de planejamento e gestão social nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. (MOREIRA, 2007, p.75)

Apesar de muitas dicotomias entre espaços rural urbano terem sido superadas, algumas abordagens ainda apresentam em suas análises a rigidez da diferenciação entre os espaços urbano e rural, como é o caso dos estudos de Silva (2001), que prevê o “fim para o rural” através do processo de urbanização, pela formação de um *continuum* rural-urbano. Além de figurar o espaço rural como subalterno e residual ao urbano (BLUME, 2004; MARQUES, 2002; WANDERLEY, 2000), essa visão tem apresentado limitações, tendo em vista que na realidade, “ao invés da anulação da especificidade do mundo rural, observa-se uma retomada, sendo que esta ocorre no sentido de uma revalorização deste modo particular de utilização do espaço e conformação da vida social (BLUME, 2004, p.28)”.

No caso do estado do Rio de Janeiro, podem ser identificadas inúmeras possibilidades que revitalizam o espaço rural, incitando a retomada do desenvolvimento a partir desse espaço, em oposição ao processo predominante na história do estado marcado

pela crescente urbanização e metropolização. De acordo com Alentejano (2003), tais possibilidades se expressam:

[...] no avanço do ecoturismo, na expansão de atividades de lazer em áreas rurais, como pesque-pagues e hotéis-fazenda, e na conversão de antigas áreas agrícolas em áreas de veraneio e segunda moradia para as classes média e alta da Região Metropolitana. Expressa-se também no desenvolvimento de formas de produção agrícola alternativas que incorporam crescentemente a dimensão ambiental, respeitando a diversidade dos ecossistemas, em oposição ao modelo homogeneizador da revolução verde. (ALENTEJANO, 2001, p.7)

Somado a este, Rua (2007) observa que o estado do Rio de Janeiro apresenta diversidades tanto naturais (tendo em sua paisagem serras, baixadas, litoral) quanto socioeconômicas, que “propõe potencialidades a serem exploradas por políticas de desenvolvimento que viabilizem a integração harmoniosa entre os elementos dos quadros natural e socioeconômico” (RUA, 2007, p.284).

A partir dessa perspectiva, de um rural vivo, embora transformado, novas possibilidades de análise surgem no debate sobre o rural e a ruralidade no Brasil, como observam Carneiro (1998), Wanderley (2000) e Moreira (2007) em seus estudos. Ao contrário de Silva (2001), esses pesquisadores entendem que apesar da maior aproximação entre os meios rural e urbano, não se pode concluir a partir daí que se tenha uma uniformização das condições de vida no campo, conduzida pela sua urbanização. Nesse sentido, Wanderley afirma que:

[...] mesmo quando se atinge uma certa homogeneidade, no que se refere aos modos de vida e à 'paridade social', as representações sociais dos espaços rurais e urbanos reiteram diferenças significativas, que têm repercussão direta sobre as identidades sociais, os direitos e as posições sociais de indivíduos e grupos, tanto no campo quanto na cidade. (WANDERLEY, 2000, p.130)

Ao observar o rural como “categoria social realizada”, Carneiro (1998) e Wanderley (2000) demonstram ainda que a aproximação entre o rural e o urbano destacaria as especificidades do meio rural, podendo acarretar em sua revalorização, como é o caso da difusão da cultura country nos grandes centros urbanos e da recente inversão dos movimentos de população, que passam a sair dos espaços urbanos para os rurais, com o que Wanderley (2000) chama de “revitalização dos espaços rurais”.

Para Paulo Alentejano (1997), os efeitos da urbanização do campo são reforçados com a proliferação de atividades não agrícolas no campo, que anteriormente seriam especificidades do meio urbano, como o comércio, turismo e a prestação de serviços. No entanto, embora tais transformações gerem mudanças significativas para o rural, de acordo com Alentejano (1997) as mesmas não significam uma transformação dos espaços rurais em urbanos, uma vez que as relações de dependência da terra são intrínsecas ao meio rural, mesmo que de forma diversa e complexa; enquanto que a dinâmica urbana praticamente independe das relações com a terra. Dessa maneira, Alentejano (2003) sugere que cada realidade rural ou urbana seja compreendida de acordo com suas especificidades, onde o meio urbano representaria relações mais descoladas do território, ou menos territorializadas, e o meio rural apresentaria um grau mais intenso de territorialização²⁰, refletindo uma vinculação local mais intensa.

Nesse sentido, caminhamos para uma terceira perspectiva, na qual o rural é apreendido como espaço territorial, onde, segundo Favareto (2007), se teria uma superação da visão setorial do meio rural, na qual somente as questões da agricultura eram consideradas. De acordo com Veiga (2008; 2004) esse ponto de vista representaria um “caminho do meio” entre dois extremos, um em que o espaço rural é tido como categoria social realizada, e outro em que o rural estaria irreversivelmente fadado ao fim, com a crescente urbanização, a respeito do que afirma que “o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo (VEIGA, 2004, p.58).”

Para Veiga (2004) a abordagem territorial possibilita a expressão simultânea de múltiplas dimensões através do território, além de não reduzir a questão da diferenciação entre os espaços rural e urbano. Com relação às recentes mudanças nos meios rural e urbano, Veiga (2008) aponta ainda que a aproximação entre os dois espaços não significa necessariamente o desaparecimento das contradições material e históricas, mas que em termos econômicos e ecológicos, essas contradições estão ainda mais aparentes.

A partir de uma ótica territorial dos espaços rurais, os assentamentos de reforma agrária se desdobram em inúmeras possibilidades de desenvolvimento, desde que se tenha em vista a ampliação do enfoque setorial ao qual se reduzia o meio rural. Se uma abordagem territorial discute as relações de poder estabelecidas em um território, e não

²⁰ Seguindo a definição de Souza, territorialização pode ser visto como “aquilo que faz de qualquer território, isto é, [...] relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial” (SOUZA, 2001, p.99).

somente a viabilidade econômica ou agrônômica dos assentamentos, esses empreendimentos passam a adquirir significados e valores outrora não discutidos ou enxergados pela sociedade ao redor. O que se pretende dizer com isso, é que um assentamento rural representa uma história de lutas e conflitos sociais que tem sua repercussão na reorganização do espaço, seja através da reestruturação fundiária (FERNANDES; PAULILO; MEDEIROS, 2009), seja pelos impactos socioeconômicos que geram na região em que estão localizados (LEITE *et al*, 2004), ou ainda pela constituição de uma nova coletividade, formada por diversas trajetórias individuais, que estão unificadas na identidade de assentado, que segundo Da Ros (2002), inaugura um novo tempo, onde são afloradas expectativas de viver e produzir na terra.

É nesse sentido que se espera que a dimensão territorial do desenvolvimento possa ser adotada na compreensão dos processos de luta pela terra. Essa luta, como veremos nos próximos capítulos do presente trabalho, se desdobra em várias outras: a luta pelo território, travada nas ocupações e nos acampamentos, nas mobilizações de trabalhadores, nos encontros de movimentos sociais; a luta para permanecer na terra, dia a dia vivida pelos assentados que se empenham em permanecer na terra, mesmo diante das condições de extrema precariedade dos assentamentos; a luta por políticas públicas de desenvolvimento dos assentamentos, empenhada pelos movimentos sociais, servidores de órgãos do governos e pesquisadores no sentido de dar visibilidade para as demandas dos trabalhadores rurais assentados.

Tendo a compreensão do lugar da reforma agrária no desenvolvimento rural ou territorial do país, iremos discutir a seguir, de maneira breve, a evolução das políticas de reforma agrária no Brasil.

1.1.4 – Políticas de Reforma Agrárias no Brasil

Antes de uma abordagem das políticas de reforma agrária em si, pode ser pertinente um breve apontamento sobre o conceito de políticas públicas que adotamos e como pretendemos usá-lo. As políticas públicas são aqui entendidas como a totalidade de ações, metas e planos que os governos, em suas diversas escalas, estabelecem para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. No entanto, fica claro que, a assertiva “o bem-estar da sociedade e o interesse público” é permeado por contradições uma vez que abarca uma miríade de interesses divergentes nas distintas esferas sociais.

De acordo com Frey (2000), a literatura da ciência política diferencia três dimensões da política: *polity*, *politics* e *policy*. A dimensão *polity* denota a ordem e estrutura institucional do sistema político-administrativo; já a *politic*, de caráter conflituoso, corresponde às decisões de distribuição, aos conteúdos e aos objetivos do processo político; enquanto *policy* é a dimensão material, abarcando o conteúdo material das decisões políticas, a configuração dos programas políticos e problemas técnicos atrelados aos mesmos. No entanto, Frey (2000, p.217) ressalta que embora essa divisão seja bastante didática e facilite a análises de políticas públicas, na realidade política essas dimensões “se entrelaçam e influenciam mutuamente”. Dessa maneira, entendemos que no presente estudo, a análise do Programa Crédito Instalação (uma *policy*) exige tanto um olhar sobre a sua configuração normativa, sua implementação e seus impactos sobre o desenvolvimento do assentamentos; quanto uma apreciação do contexto político e histórico em que o programa se enseja (análise da *polity*); e ainda uma investigação do processo decisório e dos diferentes agentes e interesses em disputa (*politic*). No entanto, como demonstra Frey (2000), a inter-relação entre as três dimensões não é necessariamente homogênea em caso de países como o Brasil, podendo uma se sobrepor a outra, como na relação entre *politic* e *policy*, visto que “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados (FREY, 2000, p.219).” Nesse sentido, veremos que para a análise de políticas de reforma agrária no Brasil é necessário observar as três dimensões das políticas públicas, muito embora a dimensão *politic* se sobressaia sobre a *policy*, uma vez que o processo decisório de definição dos rumos para o desenvolvimento rural e que desenha as *policies* não pode ser dissociado dos interesses em disputa para o espaço rural e para a agricultura brasileira.

Vale também demarcar que compreendemos as políticas de reforma agrária como instrumentos de grande importância no desenvolvimento rural, por intervirem diretamente na estrutura da propriedade, posse e uso da terra, tendo efeitos duradouros na estrutura da produção agrícola, nas condições de reprodução de grupos sociais distintos e nas relações de poder no campo, determinando, por consequência, a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores coexistentes no meio rural (DELGADO, 2005). No entanto, sendo as políticas públicas propostas ou ações voltadas para a regulação dos diversos problemas e conflitos que afrontam a sociedade, as mesmas apresentam oportunidades e limites diferenciados para os diversos agentes influenciarem no

resultado decisório (ROMANO, 2009). Nesse sentido, as políticas públicas assumem uma dimensão além da instrumental, ou seja, uma dimensão “política”, sobre a qual Romano esclarece:

[...] a política diz respeito ao poder, lidando com a resolução de conflitos e com mecanismos para a tomada de decisões, isto é, com mecanismos através dos quais a ação coletiva pode ser exercida em qualquer arena institucional, na qual não exista unanimidade de opiniões a respeito das decisões a tomar. (ROMANO, 2009, p.17-8)

Apesar das contradições presentes na arena da elaboração das políticas públicas, o Estado é a organização central onde as mesmas são institucionalizadas. Como aponta Martins, “a questão agrária, justamente por ser uma questão política, está entre aquelas reformas cuja definição depende da conjuntura histórica das alianças políticas e da estrutura de Estado que dessa conjuntura decorrem (MARTINS, 1997, p.51)”. Faz-se necessário, portanto destacar no referencial teórico que apoia o presente estudo a concepção de Estado a que nos referimos, sendo este visto como uma instituição classista, onde estão presentes as contradições que permeiam a sociedade:

O Estado capitalista é assim caracterizado por uma determinação dual: por um lado sua forma institucional está modelada pelas regras da democracia representativa, mas seu conteúdo material está determinado pelo curso geral do processo de acumulação. (BORÓN, 2002, p.258)

A contradição apontada por Borón (2002) entre as “regras da democracia representativa”, onde está contida a legitimidade popular, e “o curso geral do processo de acumulação”, o qual é regido pelo modo capitalista, permeia a instituição do Estado cuja finalidade principal, no entanto não única, é a de produção e supremacia de um “pacto de dominação”, como expressão da dominação política nas sociedades classistas.

O autor aponta ainda que na atualidade o Estado enquanto instituição classista apresenta a capacidade de se tornar um “ator corporativo”, podendo assumir o papel de agente econômico, o que, segundo Borón (2002, p.249) requer:

[...] a intervenção de uma densa rede de mediações – estruturas estatais, tradições políticas e ideologias, organizações e práticas sociais de diferentes tipos – sem as quais a supremacia que a burguesia detém no plano econômico não pode projetar-se ao âmbito mais global da sociedade civil em seu conjunto.

O autor ressalta também o caráter conflituoso do Estado, onde diferentes interesses estão em disputa pelo poder, – ao contrário da visão liberal em que o mesmo é tido como uma arena neutra, que teria o papel de arbitrar com imparcialidade uma sociedade regida pela lógica de mercado. Para Borón, o Estado é lugar onde estão reunidos sujeitos formalmente livres e iguais, que, no entanto, tem entre si relações extremamente assimétricas, partindo de sua posição e função profundamente desiguais desempenhadas no processo produtivo.

Sumarizando, de acordo com Borón (2002) o Estado, em sua complexidade, é caracterizado simultaneamente como:

[...] 1. um 'pacto de dominação' mediante o qual uma determinada aliança de classes constrói um sistema hegemônico susceptível de gerar um bloco histórico; 2. uma aliança dotada de seus correspondentes aparatos burocráticos e capaz de transformar-se, sob determinadas circunstâncias, em um 'ator corporativo'; 3. um cenário da luta pelo poder social, um terreno onde se dirimem os conflitos entre distintos projetos sociais que definem um padrão de organização econômica e social; e 4. o representante dos 'interesses universais' da sociedade e, enquanto qual, a expressão orgânica da comunidade nacional (BORÓN, 2002, p.254-5)

Ao assumirmos a concepção de Estado descrita acima podemos examinar os interesses, ideias, e proposições postos nos relatos dos diferentes agentes sociais entrevistados em nossa pesquisa de uma forma articulada com sua função e posição na sociedade atual. Dessa maneira pode-se ainda observar o processo de atuação do Estado através das políticas públicas aqui analisadas de forma ampliada – e não somente circunscrita a ações de governo – mas como ações que se dão em um espaço de disputa política entre diferentes interesses e propostas para os rumos do desenvolvimento rural/territorial do país. Nesse sentido, tendo em vista amplitude de interesses e opiniões no que tange a temática da reforma agrária, espera-se que esse olhar possa enriquecer as análises aqui apresentadas.

No caso brasileiro, o Estado, que teria papel fundamental no planejamento, execução e regulação no processo de reforma agrária, em muitos momentos ao longo da história interpôs obstáculos à ocorrência de reformas ou as deformou após serem implementadas. Dentre as determinações que interferem diretamente na efetividade de um processo de reforma agrária, Barraclough (2001) ressalta a estrutura fundiária anterior à reforma, as estruturas institucionais que a implantam e a dinâmica política que a incentiva. Para o autor, é justamente a estrutura fundiária brasileira, associada à natureza do Estado e

de principais grupos acercados das estruturas de poder no Brasil, que explicam a inexistência de uma reforma agrária significativa no país, assim como em outros países subdesenvolvidos.

Alguns autores localizam as primeiras políticas voltadas à reforma agrária no Brasil durante a Era Vargas, quando através do “Decreto sobre Terras Públicas” de 1932, e de outros decretos complementares, foram criados projetos de colonização nas terras do Estado. No entanto, apesar dos avanços institucionais para a questão agrária ocorridos nesse momento, avalia-se que tais políticas se concentraram na colonização não na redistribuição de terras, que a caracterizaria como reforma agrária. Tais ações governamentais não tiveram grande amplitude e durante o governo Juscelino Kubitschek essas propostas foram abandonadas (SILVA, 1998).

Mais tarde, durante o governo João Goulart, com a nomeação de Celso Furtado para ministro de planejamento, uma ampla reforma agrária²¹ é vislumbrada através da elaboração do Plano Trienal (BRUNO, 2009; DELGADO, 2005; GONÇALVES NETO, 1997; LEITE *et al.*, 2004). Nessa perspectiva, considerava-se a reforma agrária como essencial para transformação da arcaica estrutura fundiária brasileira, que representaria um entrave para o desenvolvimento econômico do país²² (FURTADO, 1964).

No entanto, com o golpe militar de 1964, no campo das políticas agrárias prevaleceu outra corrente teórica, a qual se voltava a modernização da produção agrícola, mantendo no entanto, a estrutura agrária concentrada²³, o que portanto dispensava a

²¹ Através do Decreto 53.700, de 13 de março de 1964, o Presidente João Goulart declarou de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem que estivessem inexploradas ou com exploração contrária ao interesse social da propriedade. No entanto, esse decreto não chegou a ser analisado pelo Congresso Nacional devido ao golpe militar que em 1 de abril de 1964 fechou as instituições democráticas no Brasil (STÉDILE, 2005, p.111).

²² Esse olhar sobre a estrutura agrária brasileira foi marcante durante a década de 1960, e esteve relacionado a forma como a estrutura fundiária se estabeleceu na história do Brasil, desde sua formação, baseada na concentração fundiária, na exploração de culturas em larga escala para exportação, no uso de mão-de-obra escrava e na precariedade das relações sociais, muitas vezes tidas como feudais. Nessa interpretação se teria uma apreensão dual, ou bimodal do espaço rural, onde coexistiam simultaneamente estruturas contraditórias, como os latifúndios e os minifúndios, como resultado inerente ao sistema capitalista em seu *modus operandi* (KAY, 1995). Vale no entanto ressaltar que essa forma de pensar o rural, no contexto histórico em que surgiu teria mais sentido, entretanto na atualidade o meio rural tem se apresentado de forma mais complexa do que a observada anteriormente pelos pensadores estruturalistas da década de 1960. (KAY, 1995; GONÇALVES NETO, 1997)

²³ Essa corrente ideológica estaria relacionada ao cumprimento do papel do setor agrícola para o crescimento econômico do país através de modernização técnica, sem haver no entanto mudanças na concentração da estrutura fundiária. De acordo com esses teóricos, as tarefas da agricultura seriam a criação

necessidade de realização de uma reforma agrária no país. Esses teóricos entendiam que a agricultura sempre desempenhou seu papel econômico, não apenas respondendo à demanda urbano/industrial, sem pressionar seus custos, mas contribuindo decisivamente para o processo ao cumprir as chamadas tarefas da agricultura para o desenvolvimento econômico, sendo portanto injustificável a reforma agrária. (GONÇALVES NETO, 1997).

Assim, as políticas agrárias do período militar estiveram voltadas para a modernização conservadora do campo, ou seja, sem modificar a alta concentração fundiária brasileira (DELGADO, 2009; PALMEIRA, 1999; BRUNO, 2009; LEITE *et al*, 2004; GONÇALVES NETO, 1997), e de ampliação das relações de comércio internacional, sendo privilegiada a concessão de crédito rural, acarretando em uma reconcentração fundiária, reduzindo o impacto na questão agrária que poderia ter o Estatuto da Terra, elaborado no mesmo período (GONÇALVES NETO, 1997; DEERE; LEÓN, 2002; BRUNO, 2009; SILVA, 1997). Assim como no restante da América Latina, a questão agrária na ditadura militar brasileira foi tratada como estratégia de dominação do território e de contenção de conflitos por terras através de políticas de colonização, em detrimento da redistribuição de terras, como apontam Deere e León (2002):

[...] na maioria dos países, os esforços pela reforma na década de 1960 foram mínimos, com os esforços de distribuição de terras centrados principalmente na colonização de terras públicas na fronteira agrária. A classe dos proprietários de terra ainda era muito poderosa, e as exportações da agricultura muito importantes para realizar uma redistribuição significativa de terras (DEERE, LEÓN, 2002, p.101).

Na década de 1980, a redemocratização política permitiu uma ampla articulação de movimentos sociais ligados à questão agrária, onde os movimentos sociais de luta pela terra ganharam força em suas reivindicações (ABRAMOVAY, 1985). Em 1985 foi elaborado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), previsto no Estatuto da Terra e elaborado no governo da Nova República (BRASIL, 1985; 2004). Nesse período foi criado o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), sendo ainda elaborada a Constituição em 1988, que trata da desapropriação de terras para fins de reforma agrária, em seu capítulo III (BRASIL, 2003). No entanto, apesar de o PNRA

de mercado para a indústria; a implementação de exportações, gerando divisas; garantia do abastecimento urbano dos produtos alimentícios; e financiamento da capitalização dos setores não agrários. (GONÇALVES NETO, 1997)

atender em tese a algumas demandas levantadas pelos movimentos sociais organizados de luta pela terra, somente 10% de suas metas previstas²⁴ foram atingidas, devido às diversas disputas judiciais e fortes pressões políticas exercidas pela União Democrática Ruralista (UDR), defensora dos interesses da agricultura agroexportadora concentrada nos latifúndios, dificultando o processo de desapropriações (BRUNO, 1997; MEDEIROS, 2003; DELGADO, 2009).

Já o início dos anos 1990 representou para a questão agrária um grande retrocesso, com crescente violência no campo e repressão aos movimentos de luta pela terra durante o governo Collor (MEDEIROS, 2003; PEREIRA, 2010; CARVALHO FILHO, 2001). Em seguida, algumas conquistas importantes ocorreram como a criação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, que mais tarde daria origem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (LEITE; MEDEIROS, 2004b); e a aprovação da Lei 8629 em 1993, que regulariza a desapropriação de terras e o assentamento de grande número de famílias (BRASIL, 1993), possibilitando o retorno das políticas de reforma agrária no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)²⁵. No entanto, segundo Medeiros (2003) e Pereira (2010) as políticas de reforma agrária nesse período seguiram um modelo de condução pelo mercado²⁶ por adotarem como formas de obtenção de terra a compra direta e a utilização de crédito fundiário, não alterando a alta concentração fundiária brasileira. Já no segundo mandato de FHC, foi retomada a criminalização aos movimentos sociais de luta pela terra com aumento dos conflitos por terra e grande redução nas desapropriações para reforma agrária (FERNANDES, 2007; MEDEIROS, 2003; DEERE, LEÓN, 2003).

²⁴ O PNRA previa o assentamento de 1.400.000 famílias em cinco anos (LEITE *et al*, 2004)

²⁵ É importante ressaltar que os avanços obtidos nos processos desapropriatórios e na criação de assentamentos rurais nesse momento se deram em resposta ao crescimento da luta pela terra e dos conflitos fundiários e sua repercussão internacional, em detrimento a uma lógica prévia e estrategicamente programada e sim como solução pontual para os conflitos por terra (ALENTEJANO, 2004; FERNANDES; PAULILO; MEDEIROS, 2009; MEDEIROS, 2003)

²⁶ De acordo com Fernandes (2007), essa constatação se daria pela consolidação em políticas públicas do paradigma do neoliberalismo na agricultura, fortalecido principalmente ao longo dos anos 1990, sugerindo a resolução da questão agrária a partir de estratégias de mercado como a concessão de crédito e a integração dos camponeses ao mercado e ao capital. Tais propostas não atingem a centralidade da questão agrária, no sentido de adereçar os conflitos de natureza de classe e as desigualdades em questão, mas sim, “remediar” ou reduzir as externalidades negativas atreladas à questão agrária sem afetar a concentração de terra e poder. Nesse momento, Fernandes aponta que além da implementação de medidas de mercantilização da natureza, foram formulados conceitos como o de agricultura familiar e agricultura empresarial, em substituição a camponeses e agricultura capitalista, de forma eufemística.

A partir do governo Lula, uma expectativa para reforma agrária ampla se renovou entre os movimentos sociais, e de acordo com o Balanço Geral de Governo (BRASIL, 2010) entre 2003 e outubro de 2010, foram assentadas 586 mil novas famílias em 47,1 milhões de hectares, com a criação de 3,4 mil novos assentamentos. No entanto, Fernandes (2007) demonstra que ao longo desse governo a maior parte das famílias (75%) foram assentadas em terras públicas ou assentamentos antigos, com apenas 25% das famílias sendo assentadas em terras desapropriadas.

Nota-se, no entanto, na proposta de políticas de reforma agrária apresentada para o Governo Lula em outubro de 2003, estratégias de ação para a concretização de mudanças da estrutura agrária brasileira, mas que, contudo, foram tolhidas suas pretensões e transformados seus significados diante das pressões políticas das classes dominantes com fácil acesso ao poder, cujos interesses estão na manutenção da estrutura fundiária brasileira amplamente desigual. Para Sauer e Souza (2008, p. 79) esse período apresentou alguns avanços na medida em que “a questão agrária deixou de ser tratada como caso de polícia. Por outro lado, o governo avançou muito pouco no que tange à democratização do acesso à terra por meio do assentamento de famílias em projetos de reforma agrária”. Nessa medida, de acordo com Sauer e Souza (2008, p.77) “a prioridade conferida ao grande agronegócio, em detrimento da reforma agrária e da agricultura familiar, resultou em aumento das contradições no campo, com a persistência da pobreza e da tensão entre proprietários e os movimentos sociais agrários”.

Dentro do mesmo diagnóstico trazido por Sauer e Souza (2008), Leite *et al* (2004) demonstram que, durante todos os períodos citados, as políticas de reforma agrária já realizadas até a atualidade no Brasil não alteraram o quadro de concentração da propriedade fundiária no plano nacional, estadual, ou mesmo nas regiões em que estão inseridos os assentamentos rurais, motivo pelo qual não se pode classificar a política de assentamentos rurais como um profundo processo de reforma da estrutura fundiária brasileira.

A esse respeito, o posicionamento de Martins (1997) é de que a reforma agrária deve entrar na agenda do Estado, como uma questão a ser tratada de maneira urgente e inadiável, o que, segundo o autor, ainda não ocorreu no Brasil:

Somente quando a questão agrária se transforma num impasse político, numa questão política, é que ela se propõe como empecilho que precisa ser resolvido para desobstruir o processo político, o desenvolvimento econômico, etc. Aparentemente, no Brasil, ela é irrelevante para o

funcionamento do sistema, ela não obstrui o desenvolvimento econômico e já não obstrui também o processo político, como obstruía em 1964. Tudo sugere que a questão agrária, em nosso país, vai se reduzindo a mero problema social, que se resolve com simples técnicas de solução de problemas desse tipo, como se faz em relação a outros problemas sociais. Não é mais um obstáculo histórico, embora, do meu ponto de vista, continue sendo, de certo modo, um obstáculo político à transformação efetiva do Brasil num país moderno e democrático (MARTINS, 1997, p.43).

O argumento de Martins (1997) se mostra um tanto radical, especialmente na redução da questão agrária a um problema social, o que não necessariamente ocorre tendo em vista a complexidade e mesmo a vitalidade com que setores mobilizados em favor da Reforma Agrária se põe no país na atualidade. No entanto, a questão de Martins (1997) traz uma realidade observada por outros autores na medida em que a questão agrária é encarada através de medidas paliativas, no que convencionou-se como “política de assentamento”, que segundo Caldart *et al* (2010) caracteriza-se por programas de governo voltados a distribuição de terras que no entanto são limitados em sua abrangência e não afetam a estrutura da propriedade da terra. O mesmo é observado sob outra ótica por Gonçalves Neto (1997), segundo o qual, os planos relacionados a políticas agrárias no Brasil são historicamente desiguais, uma vez que são elaborados por pequeno grupo de técnicos, longe da participação da maioria da população, mas ao alcance da ação lobista dos grupos mais próximos do poder. Além do planejamento, a execução dos planos também é muitas vezes dificultada, pela ação da própria máquina administrativa governamental, marcada pelo clientelismo e ineficiência, podendo comprometer o sucesso do planejado, como observa Bruno (2009).

Ainda nesse sentido, Fernandes *et al* (2009) e Bruno (2009) constataam que a tendência dos governos é usar estratégias de desenvolvimento para a agricultura pela perspectiva do agronegócio²⁷, concentrando as políticas agrárias em um público tido como “agricultores viáveis”, enquanto o processo de reforma agrária permanece marginalizado à políticas assistencialistas e de quietação dos movimentos sociais de luta pela terra. Nesse

²⁷ Agronegócio ou agribusiness, como se autodenomina a agricultura capitalista, será tido nesse estudo como uma associação entre o grande capital agroindustrial e a grande propriedade fundiária, abarcando portanto questões referentes ao peso econômico do agronegócio as relações fundiárias, o lucro e a renda da terra, e o poder político intrínsecos a esse modelo de agricultura. O agronegócio enquanto protagonista do projeto neoliberal no Brasil tem sido incorporado ao que Delgado (2005) chamou de “ajustamento constrangido à globalização”, onde o papel da agricultura na economia consiste na geração de saldos positivos na balança comercial.

ponto Sauer e Souza, ao analisarem a política agrícola brasileira no período mais recente, observam alguns avanços alcançados para agricultura familiar, o que não pode ser assumido para a democratização do acesso à terra:

Apesar da desproporção em relação ao agronegócio, o valor [de recursos financeiros no Plano Safra] destinado à agricultura familiar foi multiplicado por quatro. Apesar da criação e ampliação de programas e políticas voltadas aos assentamentos – a exemplo da criação do programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), Programa de Aquisição de Alimentos da Conab, do Programa Luz para Todos, entre outros –, a estrutura fundiária e, por consequência, as relações sociais no campo, permaneceram intocadas. Nem o governo, em seu conjunto, nem o MDA encarou o desafio de democratizar o acesso à terra com a coragem e radicalidade necessária (SAUER; SOUZA, 2008, p.81).

Tendo em vista o antagonismo existente entre os projetos de modernização da agricultura já implementados no Brasil e a democratização do acesso a terra podemos apontar algumas limitações impostas pela predileção ao agronegócio em detrimento das políticas de reforma agrária. Essas consequências abarcam o aumento da violência, da exclusão, dos conflitos agrários e das desigualdades sociais, como enumerado por Sauer e Souza:

A recente exacerbação dos conflitos agrários é, conseqüentemente, resultado da implantação de um modelo agropecuário “moderno” em uma sociedade profundamente desigual e excludente, tanto em termos econômicos como sociais, políticos e culturais. Ao contrário do que afirmam os defensores incondicionais do atual modelo agropecuário baseado no grande agronegócio, a sua expansão no Brasil não significa “uma revolução pacífica”, mas a agudização do problema agrário e a manutenção da violência no meio rural. (SAUER; SOUZA, 2008, p.62)

A respeito de tais consequências, Delgado diagnostica ainda seus efeitos para a geração e ampliação de um “setor de subsistência” e das contradições contidas nas políticas agrícolas mais recentes:

[...] a nova fase de expansão do setor do agronegócio gera a ampliação do “setor de subsistência”- uma massa de trabalhadores desocupados e camponeses sem excedentes, descartados do processo de modernização técnica da agropecuária. Isto repõe na agenda social brasileira uma complexa e grave questão agrária. Sua tradução ao âmbito político não é um assunto resolvido. O próprio governo que adota o PNRA e subserve

seus diagnósticos promove também uma intensa política de promoção do capital financeiro na agricultura (DELGADO, 2005, p.79).

Assim, seja pela transformação no paradigma de produção agrícola, seja na estrutura fundiária em que se dá o rural brasileiro, ou ainda pela intervenção lobista de grupos mais próximos do poder; o que está em disputa são os rumos a serem tomados pela agricultura, e este se apresenta como um campo fértil em diversidade de interesses, de concepções e de grupos sociais em questão. A partir daí aproximaremos nosso olhar sobre a questão agrária no estado do Rio de Janeiro, e sua conexão com o contexto nacional.

1.2 – Terra e poder na Questão Agrária Fluminense

A concepção de terra como reserva de valor e símbolo de poder no Brasil tem sua origem nos primórdios da formação do país, sendo perpetuada até os dias atuais. Nesse sentido, serão aqui reunidas algumas evidências históricas, dados secundários e reflexões no intuito de relacionar a origem das formas de poder político-administrativo, econômico e social sobre o território brasileiro, e mais especificamente no estado do Rio de Janeiro. No sentido de dimensionar a questão, foi feita uma revisão bibliográfica acerca da importância do colonialismo e do escravismo na formação social e econômica do país, e sua relação com o estabelecimento de formas de poder ligadas à terra. Por seguinte é feito um levantamento sobre o histórico de ocupação do estado do Rio de Janeiro, e em seguida da Região Médio Paraíba Fluminense, ambos com enfoque nos ciclos econômicos predominantes em cada momento histórico, onde são ainda analisadas algumas persistências e transformações no quadro atual da região.

1.2.1 – Terra e Poder: colonialismo e escravismo no Brasil

A formação econômica e social brasileira evidencia que tanto a abundância de terras como os objetivos da colonização portuguesa na América levaram ao estabelecimento de uma estrutura fundiária altamente concentrada no Brasil, à qual historicamente estiveram atreladas inúmeras formas de poder. Ao tratar das determinações que caracterizaram a colonização brasileira, Caio Prado Júnior (2008) e Celso Furtado (2007) apontam para as mudanças das relações internas na Europa através da expansão ultramarina no início do século XV, culminando em um período de navegações que tiveram como objetivo encontrar novos caminhos para as Índias e como consequência a

exploração da costa africana, e o descobrimento e colonização da América. Tendo-se as rotas comerciais como prioridade nessas empreitadas, a colonização do Brasil é desde então norteadada pela ocupação econômica de um território em detrimento de seu desenvolvimento. Sobre a colonização da América de clima tropical, Prado Júnior (2008) ressalta seu acentuado caráter mercantil e de subordinação à expansão econômica europeia:

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial (...) destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos. (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 22-3)

Com o início do povoamento e colonização do território brasileiro na década de 1530, a costa brasileira foi dividida em doze capitânicas hereditárias que a Coroa Portuguesa concederia a donatários (SILVA, 1997), que seriam ainda imbuídos de poderes soberanos, como o de nomear autoridades administrativas para seus territórios, recolher taxas e impostos e distribuir terras entre os colonos (PRADO JÚNIOR, 2008). Não é pretensão do presente estudo abarcar em uma discussão teórica sobre poder em sua complexidade, no entanto fica claro que há uma estreita relação entre os donos de terra e o poder político e administrativo sobre o território, instaurada naquela época.

Nesse sentido, pode-se observar que a concentração de terra e o acúmulo de riquezas e renda guardam proximidade entre si, onde a terra tem um papel central na dinâmica geral do processo de desenvolvimento brasileiro, sobre a ótica da teoria de “renda da terra”. A teoria da “renda da terra”, como é trabalhada por Marx, se refere à renda acumulada pelos proprietários de terra, como uma apropriação rentista dos excedentes gerados pela natureza e pelo trabalho. Enquanto categoria da Economia Política, a renda da terra se refere ao pagamento, por parte dos capitalistas que exploram a terra, aos seus donos, pelo direito de uso da mesma:

O modo de produção capitalista implica pois por condição primeira que os verdadeiros agricultores sejam assalariados, ocupados por um capitalista, o arrendatário, que não vê na agricultura senão um campo especial da exploração do capital, o investimento de seu capital em um ramo particular, e por ele praticado, da produção. Este capitalista-arrendatário paga ao proprietário rural (da mesma forma que aquele que empresta capital-dinheiro paga ao proprietário um certo juro) uma renda fixada por contrato e a vencer em datas determinadas, por exemplo todos

os anos, pela permissão a ele fornecida de colocar seu capital nesse campo particular da produção a soma paga chama-se renda da terra, conserve à terra cultivável, os terrenos em que construir, as pescas, as florestas etc. (MARX, 1982, p.354)

Nesse caso, Marx ressalta a existência de uma renda absoluta, a qual se refere ao monopólio da terra, onde se tem que qualquer terra gera renda por se tratar de propriedade privada; e ainda uma renda diferencial. A renda diferencial se caracteriza pelas heterogeneidades em termos de qualidade e localização das terras, fazendo com que as terras melhores tenham um menor custo para a produção agrícola, enquanto que as terras com qualidade e localização piores, apresentaram um maior custo para a produção agrícola. Ao comparar as duas situações Marx observou que tal desigualdade gera uma renda diferencial para as terras de melhor qualidade e/ou localização, uma vez que a produção realizada na mesma tem um custo mais baixo, e o que propicia uma transferência de tal renda diferencial para o proprietário da terra através da elevação de seu preço.

No Brasil, as figuras do “capitalista-arrendatário” e do “proprietário rural” apresentadas por Marx se confundem nos mesmos sujeitos sociais, como demonstra Martins (1997). Ainda assim, pode-se observar a importância da terra para o desenvolvimento capitalista do país, desde sua colonização até os dias atuais, como destaca Martins, acerca do caráter especulativo da propriedade da terra:

A propriedade da terra, em nosso país, tende a ser especulativa, seja na mão do rico, seja na mão do pobre, quando a consegue. A escassez relativa da terra é que faz com que ela possa ser facilmente instrumento de especulação. Em nosso caso, tem sido até mesmo um meio de vida das elites, no último século e meio. [...] As elites, as pessoas ricas do país, em parte vivem dessa espécie de tributo que a sociedade inteira é obrigada a pagar a elas para terem acesso à terra ou mesmo aos frutos da terra. É o que os clássicos da economia chamavam de renda da terra. As nossas elites tendem a ser mais rentistas do que produtivas o que é bem diferente das elites que o capitalismo criou nos países desenvolvidos (MARTINS, 1997, p.25).

E ainda sobre os impactos socioeconômicos desse caráter especulativo e da dinâmica da terra como reserva de valor:

O nosso problema agrário está aí: uma área enorme de terra subutilizada ou não utilizada, em boa parte empregada de modo improprio ou especulativo, sobretudo como reserva de valor. Ao mesmo tempo, uma grande massa humana vitimada e penalizada pelos mecanismos de exclusão que expus antes, os mesmos instaurados no século XIX, e que agora a excluem do acesso à terra e, ao mesmo tempo, não estão

articulados com novos mecanismos de reabsorção dos excluídos (MARTINS, 1997, p.25).

A mesma relação histórica pode ser estabelecida entre a terra e o poder econômico. Segundo Silva (1997), grandes extensões de terras foram apropriadas no período colonial, além daquelas utilizadas efetivamente de forma produtiva nas *plantations*²⁸, como reserva de valor. Nesse sentido, o monopólio da propriedade de terra em uma economia essencialmente agrícola significa, necessariamente, concentração de renda. Furtado (1975) relaciona o processo de concentração de terra como instrumento de perpetuação de uma classe dominante dotada de poder econômico, ao ressaltar que:

Difícilmente se pode exagerar a importância, na formação da sociedade brasileira, da acaparação das terras pela pequena minoria responsável pela instalação da empresa agro-mercantil, que assegurou a ocupação do território. Convém assinalar que, nas condições que prevaleceram no início da ocupação, a terra era bem de ínfimo valor. A instalação da empresa agro-mercantil dependia principalmente da capacidade financeira. Explica-se, assim, que as primeiras concessões de terra hajam sido feitas a homens que dispunham de recursos para empreender a instalação de tais empresas. Dessa forma, a classe dirigente é, desde o início, formada por homens economicamente poderosos. (FURTADO, 1975, p.97)

As características descritas acima marcam o início da concentração fundiária no Brasil, estando ainda sintonizadas com as ambições dos primeiros colonos europeus, que, segundo Prado Júnior (1975), eram as de se tornarem grandes senhores e latifundiários. Assim, tanto a abundância de terras disponíveis como a conjuntura geopolítica favoreceram a escolha econômica desses primeiros colonos pela exploração da cana-de-açúcar²⁹, que em se tratando de uma cultura agrícola que só se faz economicamente viável quando cultivada em larga escala, demandava uma alta mobilização de mão-de-obra, dando impulso ao escravismo no Brasil (FRANCO, 1997; FURTADO, 1968).

Durante três séculos e meio a exploração agrícola brasileira esteve baseada no uso de mão-de-obra escrava, imprimindo na vida rural um perfil de autoritarismo e dominação. Nesse sentido, pode-se dizer ainda que foi assegurado aos donos de terra o exercício de

²⁸ Sistemas produtivos de larga escala, voltados para a comercialização com o mercado externo, baseados nos monocultivos em grandes propriedades agrícolas e no uso de mão-de-obra escrava (PRADO JÚNIOR, 2008).

²⁹ A escolha pela produção de cana-de-açúcar nesse momento esteve orientada à demanda por açúcar na Europa, onde o mesmo chegou a ser considerado artigo de luxo, e às condições edafo-climáticas encontradas no Brasil, favoráveis à sua produção. (PRADO JÚNIOR, 2008; SILVA, 1997)

poder sobre as relações de trabalho, possibilitando uma oferta elástica de mão-de-obra e a manutenção das desigualdades sociais instauradas (FURTADO, 1975). Cabe ainda ressaltar, como nos mostram Motta (2008) e Franco (1997) a existência de homens livres e pobres, nesse cenário da sociedade escravista, como agentes sociais também submetidos à lógica de dominação dos donos de terra:

[...] de um lado, os escravos, submetidos aos ditames de seus senhores; de outro, estes mesmos senhores, fazendeiros poderosos, capazes de impor seus anseios e desejos a todos os indivíduos presentes naquela sociedade. No trajeto entre os dois polos, os homens livres e pobres se espremiavam, cabendo-lhes apenas a submissão aos fazendeiros. (MOTTA, 2008, p.18-9)

A agricultura mercantil baseada na escravidão simultaneamente abria espaço para sua existência [dos trabalhadores livres] e os deixava sem razão de ser. (FRANCO, 1997, p.14)

Essa relação de dominação sobre o trabalho foi mantida com o fim da escravidão, preservando seus laços com a terra. Se por um lado a superação do escravismo significava para os grandes fazendeiros o desafio de incorporação de mão-de-obra livre nos seus sistemas produtivos, por outro, a estrutura arcaica de dominação sobre o trabalho era mantida com a restrição no acesso aos meios de produção pela população mais destituída (SILVA, 1997). Com a elaboração da Lei de Terras, em 1850, onde o direito à propriedade da terra passou a ser assegurado, os colonos europeus recém-chegados ao Brasil levariam tempo para adquirir suas propriedades através de compra, sendo, portanto inseridos no quadro de mão de obra livre que se fazia tão necessária à época. Nota-se, portanto que a mercantilização da terra³⁰ por um lado dificultou o acesso à terra pelos imigrantes europeus³¹, bem como aos escravos recém-libertos (MORAES, 1987); e por outro, favoreceu a acumulação de terras dos latifundiários.

³⁰ Marcada pela Lei de Terras, de 1850.

³¹ Ao trabalhador livre restam algumas alternativas, que são denominadas por Furtado de “metamorfoses da grande propriedade”, pois partem de sua integração com as grandes propriedades de terra em condição de subordinação, como “morador, foreiro, rendeiro, arrendatário, trabalhador assalariado, colono, etc - as quais refletem as metamorfoses da grande propriedade em seu esforço para preservar o monopólio da propriedade fundiária, ou abrir uma roça por conta própria em terras de pequeno valor comercial.” (Furtado, 1975, p. 106-7)

Sobre as constantes adaptações e ajustamentos realizados nas relações entre fazendeiros e seus empregados, reforçando o sistema de dominação nessa época, Franco (1997) ressalta o papel do Estado nesse processo, visto que para a autora, o caráter imediatista da maior parte dos donos de terras limitaria sua adaptação às mudanças ocorridas:

Há fazendeiros que incorporam as transformações econômicas com sabedoria de mobilizar o lastro que herdaram, redefinindo e reeditando as antigas sujeições [...]. Esta lucidez de incorporar os velhos padrões aos novos rumos da vida, fazendo com que a mudança econômica deslize, deixando praticamente intocada a ordem social, não é um atributo que se encontre regularmente no fazendeiro. Este, na maioria das vezes, age no sentido de seus interesses mais imediatos e continua, desse modo, progressivamente, a comprometer as bases de seu poder. (Franco, 1997, p.243)

Assim, numa evolução crescente de estabilidade e consolidação do latifúndio no Brasil, a Lei de Terras e sua herança jurídica garantiram aos detentores de poder econômico o acesso à terra, da mesma forma que a legislação das relações sociais que se deram sobre essa base latifundiária, baseadas no Código Civil e outras leis, garantiram a reprodução do patrimônio (SILVA, 1997) e da dominação sobre o trabalho, como explica Martins:

O objetivo era criar ‘por meios falsos’ uma massa real e verdadeira de ‘despossuídos’, que não tivesse nenhuma outra alternativa senão trabalhar para os grandes proprietários de terra. A Lei de Terras foi um artifício para criar um problema e, ao mesmo tempo, uma solução social em benefício exclusivo dos que eram ao mesmo tempo elites econômicas, políticas e intelectuais, ainda tinham uma ampla compreensão dos meios e fins envolvidos nos mecanismos sociais e políticos que criavam e manipulavam para exercer o poder. (MARTINS, 1997, p.17-8)

Embora simplesmente olhar para um passado de colonialismo e escravismo como determinantes históricas da formação do Brasil possa não ser suficiente para explicar os rumos do mundo rural contemporâneo, alguma relação entre essas determinações e seus reflexos na atualidade pode ser feita, como observa Martins:

[...] a escravidão era, entre outras coisas, um modo de forçar a criação de uma massa compulsória de trabalhadores onde não houvesse pessoas em número suficiente disponíveis para serem forçadas ao trabalho em terra alheia. Cessada a escravidão, era necessário criar um mecanismo que tornasse o trabalho nas terras dos fazendeiros o único meio de sobreviver. O direito de propriedade da terra que se implanta no Brasil nesse

momento, e em vigência até hoje, tem essencialmente essa finalidade: tornar o trabalho em terra alheia, em terra dos grandes proprietários, o único meio de sobrevivência dos pobres. Trata-se, portanto, num país que tem vastas extensões de terras subutilizadas em mãos de proprietários particulares, de criar um meio artificial de forçar quem não tem terra a servir quem a tem. Só que, nos dias atuais, com as modernas tecnologias, quem tem já não precisa do trabalho de quem não tem ou, ao menos, não precisa de toda força de trabalho de quem não tem. (MARTINS, 1997, p.16-7)

Entende-se, portanto, que a abordagem histórica do processo de ocupação e desenvolvimento de um território se faz essencial para o presente estudo, tendo em vista algumas persistências, adaptações e reedições dessas condições nos dias atuais, como poderá ser observado na Região Médio Paraíba Fluminense, apresentada a seguir.

1.2.2 – A ocupação do território Fluminense

A partir de uma perspectiva histórica pode-se construir um panorama explicativo para alguns elementos da questão agrária fluminense, embora as escolhas e interesses envolvidos não se esclareçam somente por esta via. Assim, uma abordagem sobre a forma como o território do estado foi ocupado e as diferentes atividades econômicas envolvidas nesse processo podem contribuir na construção desse cenário.

De acordo com Arezzo (1998), a ocupação e administração do território fluminense se deu em quatro momentos diferentes, sendo o primeiro destes durante a colonização, entre a implantação do sistema de sesmarias, em 1530, e a implementação da Lei de Terras, em 1850. Nessa etapa, a ocupação se deu em direção ao *recôncavo da Guanabara*, *Sertão do leste* e *Baixada Campista*. O autor aponta que nesse processo inicial estiveram presentes conflitos pela posse da terra envolvendo indígenas, colonos, herdeiros de sesmeiros e jesuítas, especialmente na região da *baixada campista*, e ainda degradação dos recursos naturais, sobretudo na região do *sertão do leste*. Sobre os conflitos por terra no estado, que chegou a ser, junto com a zona da mata nordestina, um dos principais focos de conflito fundiário, o autor ressalta a influência da abolição da escravatura sobre esse processo:

A abolição [da escravatura] foi o fator decisivo a provocar o abandono das terras da baixada pelos seus proprietários e torna-las decisivamente decadentes. Essa ausência, ou o desaparecimento dos titulares de domínio de inúmeras propriedades, iria se constituir no principal fator responsável por inúmeros litígios, grilagens e conflitos sociais que começaram a surgir [mais tarde] na região [...]. (AREZZO, 1998, p. 52)

A partir da promulgação da Lei de Terras em 1850, se iniciou outro momento da ocupação do território fluminense, que durou até 1930, onde, no campo da regulação fundiária, buscou-se legitimar as posses de terras já ocorridas, a discriminação de terras públicas e a aplicação do registros paroquiais, embora de forma ainda modesta (AREZZO, 1998, p.43). Em termos econômicos, foi durante esse período que se deram os primeiros passos de industrialização do estado, que segundo Davidovich (2000) e Oliveira (2008), estiveram relacionados às atividades canavieira no norte do estado, e cafeicultura, no Médio Paraíba fluminense. No entanto, Oliveira aponta para a pouca sustentabilidade dessa industrialização, tanto por estarem apoiadas em atividades agrícolas que se tornaram decadentes no estado, como por favorecerem uma dinâmica de concentração de recursos e população nas metrópoles, gerando uma grande dependência dos outros municípios em relação às mesmas:

Temos, portanto, em termos de uma primeira definição da industrialização do Estado do Rio, um processo que nasceu com os capitais gerados na produção da cana-de-açúcar e na cafeicultura, mas que se esgotou com a decadência dessas culturas em território fluminense. Vários fatores limitadores do processo de ocupação e desenvolvimento do estado são daí decorrentes. Destaca-se, inicialmente, o fato de o estado possuir uma fraca rede de cidades, e isso se tornar um dos fatores que induzem a intensa concentração de população, atividades e recursos na metrópole, ou seja, na cidade do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2008, p.83-4)

Um terceiro momento de ocupação do estado do Rio de Janeiro é compreendido por Arezzo (1998) como o período de tentativa de promover a colonização da baixada fluminense e seu entorno pela ação do governo federal, culminando com o avanço dos conflitos fundiários no estado. Segundo Alentejano (2005), a intervenção governamental nos anos 1930/40 de saneamento foi o ponto de partida para esses conflitos, cujos trabalhos consistiam na canalização e dragagem dos rios localizados na região da Baixada da Guanabara, e eram realizados pelo serviço da Baixada Fluminense (AREZZO, 1998). Nota-se, no entanto, um desencontro de interesses projetados para a região da Baixada Fluminense nesse momento. De acordo com Alentejano (2005) o objetivo da intervenção governamental de saneamento seria a viabilização da área para implantação de colônias agrícolas para o abastecimento da capital federal, no entanto, além dos agricultores assentados, uma grande quantidade de posseiros foi atraída para a região, o que, segundo o

autor, se opôs aos interesses do capital especulativo em “transformar a área em extensão do tecido urbano da capital, via loteamento das antigas áreas rurais (ALENTEJANO, 2005, p. 56)”.

De acordo com Grynspan (1987), especialmente a partir da década de 1950 o estado do Rio de Janeiro se tornou palco de inúmeros conflitos agrários e ocupações que se irradiam até os dias atuais. O afloramento de conflitos pela ocupação e resistência dos movimentos sociais de luta pela terra nesse período, segundo os estudos de Novicki (1998), tiveram sua amplitude ora reduzida e ora ampliada de acordo com a orientação política nacional e estadual, tendo em vista a oscilação da questão agrária entre momentos de “despolitização”, como durante a ditadura militar; e de “re-politização”, como durante o início dos anos 1960 com o governo João Goulart³² e nos anos 1980, com a redemocratização do país.

A partir dos anos 1970 Arezzo (1998) observa que se iniciou uma fase de maior atuação do governo estadual em detrimento do federal na solução de conflitos fundiários, marcando uma quarta etapa do processo de ocupação do estado fluminense. Em termos econômicos, de meados dos anos 1970 aos anos 1980 uma profunda crise econômica de abrangência nacional teve grande impactos na estrutura produtiva fluminense, que em parte foi tratada a partir dos anos 1990, quando se inicia uma maior integração entre metrópole e interior do estado, pela reestruturação produtiva deste segundo:

Trata-se de uma nova forma de dominação dos territórios, resultante do predomínio da perspectiva neoliberal, envolvendo desregulamentações econômicas, privatizações e mudanças no papel do Estado, dentre outros aspectos repercutem fortemente no ordenamento territorial. Tais repercussões evidenciam-se, no estado do Rio de Janeiro, de diferentes formas, mas duas mudanças permitem uma visibilidade especial desse fenômeno: o deslocamento progressivo de atividades para fora do núcleo metropolitano, com alterações na dinâmica interna da metrópole e nas suas relações com o interior do estado, e um maior dinamismo econômico desse interior. (OLIVEIRA, 2008, p.18)

Tendo em vista a reestruturação produtiva a partir da industrialização do interior do estado observada por Oliveira (2008) no momento atual, novas projeções para o uso do território fluminense são disputadas, com reflexo direto e inevitável na questão agrária do Rio de Janeiro. O primeiro apontamento nesse sentido, que é observado como

³² No governo estadual estava Roberto Silveira, que diante na conjuntura nacional, fomentou a mobilização das populações no campo através do estímulo a criação de sindicatos e associações rurais, desapropriação de imóveis sob tensão social (NOVICKI, 1998)

peculiaridade do estado, é o histórico processo de urbanização intensa e concentrada, com tendência a valorização da terra e a especulação imobiliária, tendo como consequência a descapitalização das atividades agropecuárias (GARCIA, 1998; CALAZANS; CASTRO; NOVICKI, 1998). De acordo com Alentejano (2005), o capital imobiliário, industrial e agrário tem exercido grande influência sobre a dinâmica territorial do estado na atualidade:

Dentre os principais agentes organizadores do espaço fluminense ao longo deste século, destacam-se o capital industrial e o capital imobiliário. O primeiro foi o principal responsável pelo impulso inicial do processo de metropolização. Já o segundo foi o principal agente da crescente subordinação do capital agrário no interior do estado, assim como da expulsão maciça do campesinato do campo, exceção feita às regiões Norte e Noroeste, onde o agente central da expulsão dos trabalhadores do campo foi o próprio capital agrário, em suas metamorfoses. (ALENTEJANO, 2005, p.50)

Não obstante, tais constatações podem ser relacionadas com a tabela a seguir, que apresenta a condições dos produtores rurais no estado. Quase 80% dos produtores rurais são proprietários de suas terras, ocupando 93% da área total dos estabelecimentos rurais, ao passo que os outros 20% de produtores, encontram-se em apenas 7% da área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários. Desses produtores destituídos de meios de produção, cerca de 2% são assentados de reforma agrária sem a titulação definitiva da terra, e ocupam somente 0,55% da área total dos estabelecimentos rurais do estado.

Tabela 1: Condição do produtor rural no estado do Rio de Janeiro, 2006

Condição do produtor	Nº de estabelecimentos (unidades)	% do nº total de estabelecimentos	Área dos estabelecimentos (ha)	% da área total
Proprietário	46.654	79,76	1.915.297	93
assentado sem titulação definitiva	1.192	2,04	11.418	0,55
Arrendatário	2.801	4,79	85.057	4,13
Parceiro	3.012	5,15	18.385	0,89
Ocupante	2.922	5,00	29.305	1,42
produtor sem área	1.912	3,27	0	0
Total	58.493	100,00	2059462	

Fonte: Adaptado de IBGE, 2006

Esse dado denuncia a baixa irradiação das políticas de reforma agrária no estado, especialmente tendo em vista que de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006), o território fluminense apresenta mais de 50% da área dos estabelecimentos agropecuários não utilizada, sendo que dentre as áreas utilizadas, 62,65% se destina à pastagens e apenas 13,15% é destinada à lavoura permanente ou temporária. Não obstante,

de acordo com o Mapa da Pobreza e desigualdade no estado do Rio de Janeiro realizado pelo IBGE (2003), o índice de Gini³³ do estado é de 0,50 e a incidência da pobreza afeta mais de 32% da população fluminense; sendo esses dados ainda mais relevantes no meio rural.

Apesar desse quadro de alguma forma diagnosticar a necessidade de implementação de políticas de reforma agrária de forma ampla e efetiva, o estado apresenta somente 65 projetos de assentamento criados e administrados pelo INCRA, distribuídos conforme apresentado na figura 1 abaixo.

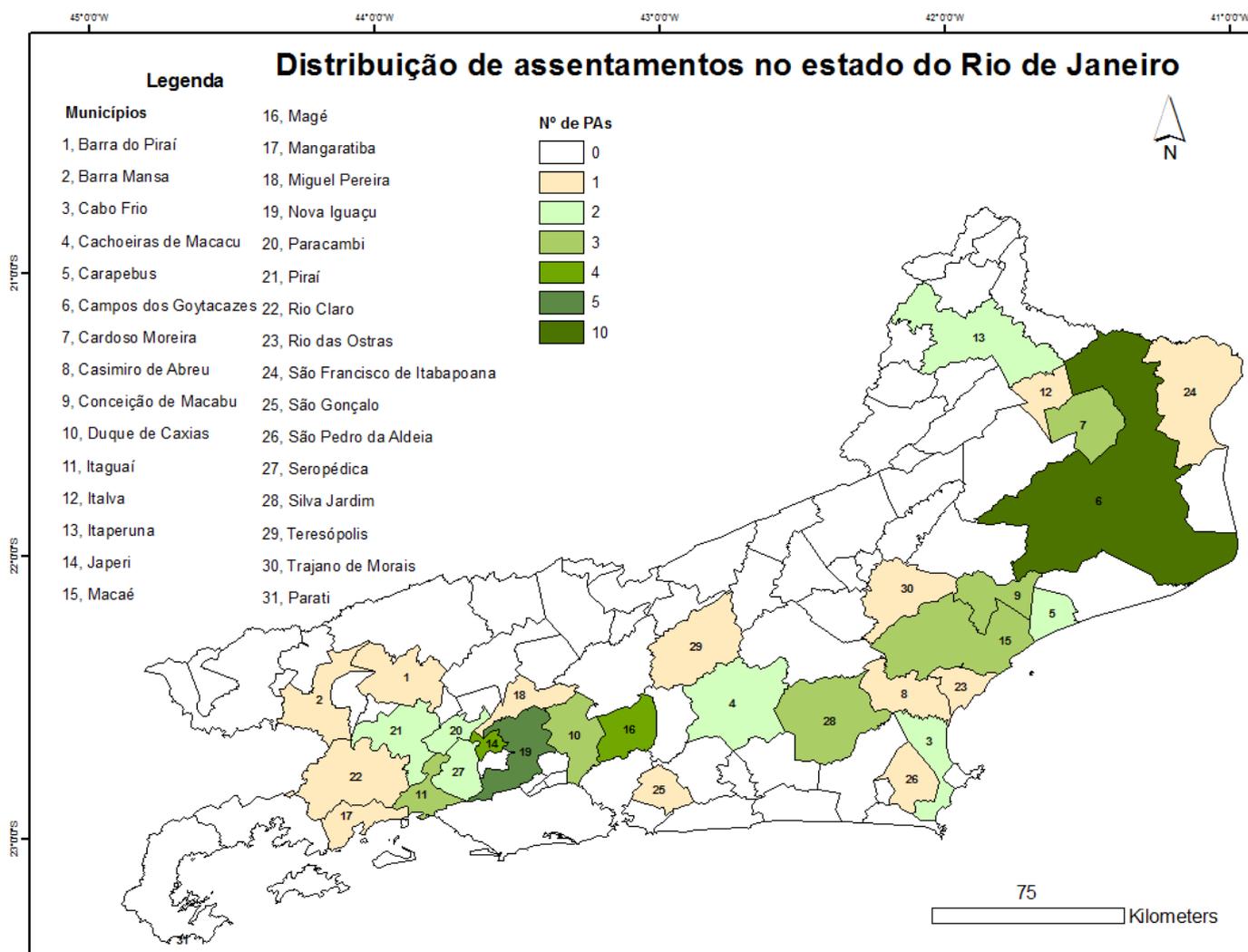
Como pode ser observado no mapa a seguir, a maior parte dos assentamentos do estado estão localizados no município de Campos dos Goytacazes, localizado na Mesorregião Norte Fluminense. Tal concentração está relacionada primeiramente a centralidade da região para a questão agrária fluminense, sendo desde o período colonial ocupada por canaviais e usinas de cana-de-açúcar estabelecidos em vastas extensões de terras, possibilitando a cristalização dos laços entre terra e poder. Foi Campos dos Goytacazes, por exemplo, o primeiro município do estado do Rio de Janeiro a receber a instalação de energia elétrica, tamanha a força política e econômica dos interesses em jogo na região. Por outro lado, tal conjuntura se faz historicamente altamente excludente para os trabalhadores rurais, que tem a precarização de suas relações de trabalho e expropriação de suas terras, ao que os movimentos sociais reagiram através da mobilização de trabalhadores na luta pela terra, tornando a região um dos grandes focos de conflito por terras ainda nos dias de hoje.

Em parte, o incipiente número de projetos de assentamentos rurais já realizados no estado pode se explicar pela intensidade da urbanização no Rio de Janeiro, o que justificaria um predomínio na agenda política das questões da cidade sobre as do meio rural, mesmo com a importância do estado nos conflitos por terra a partir dos anos 1950, como visto anteriormente. De acordo com o IBGE (2010), dos 15.989.929 habitantes do estado do Rio de Janeiro, 96,71% é considerado como população urbana, e apenas 3,29% como residente rural. Nesse sentido, as perspectivas de que a reforma agrária entre na agenda do Estado fluminense³⁴ são bastante escassas, considerando a atual correlação de

³³ O índice de Gini é utilizado para retratar a desigualdade social, sendo seu limite máximo de desigualdade o valor 1,0.

³⁴ Perspectiva tanto de avanços quantitativos, como através de novas desapropriações, criação de novos assentamentos, com efeitos na desconcentração de terras no estado e na ampliação do número de famílias assentadas; como também qualitativas, no sentido de melhorar as condições infra estruturais,

forças políticas no seio do estado e a opção das políticas governamentais no reforço ao agronegócio ou da urbanização e especulação imobiliária; apontando que os limites políticos (no sentido do processo decisório conflituoso, da *politics*) influenciam diretamente nas limitações institucionais e orçamentários para o reforço das políticas de reforma agrária (no sentido das *policies*).



*elaborado pela autora a partir de dados do INCRA (2012b)

Figura 1. Distribuição de assentamentos no estado do Rio de Janeiro

Não obstante, a participação das atividades agropecuárias na economia fluminense tem se apresentado de forma modesta, como apontam os dados das Contas Regionais do IBGE, onde a mesma manteve participação sempre inferior a 1% na composição do PIB nacional, entre os anos de 2003 e 2008. Os dados apontam ainda que essa participação tem

econômicas, organizacionais e ambientais nos assentamentos, melhorar os aspectos que dificultam a ação operacional do INCRA, o serviço de assistência técnica, o acesso a políticas públicas, dentre outros.

decrecido ao longo dos anos, o que é explicado pelo não acompanhamento do setor ao crescimento da indústria no estado, que no período cresceu 115%, enquanto a agropecuária teve um crescimento econômico de 71% (IBGE, 2011). Em se tratando do desempenho do setor agropecuário fluminense na economia estadual, toda a cadeia (incluindo os setores de insumos, agroindústrias, produção primária e distribuição) foi responsável em 2008, segundo o CEPEA (2012), pela geração de R\$12,15 bilhões, representando 3,43% do PIB do estado. Vale, no entanto ressaltar que a participação da agroindústria na composição dessa renda foi majoritária, com 46,2%; seguida pela de distribuição, com 37,8%; a de insumos responsável por 2,2% e a produção primária por apenas 13,9% do PIB do setor no estado, o que é apontado pelos pesquisadores do CEPEA como uma peculiaridade do estado do Rio de Janeiro.

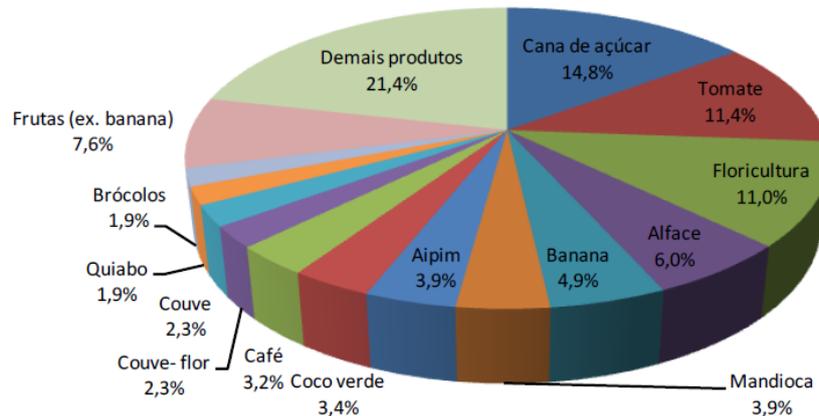
A análise dessa conjuntura retrata a perda de espaço da agricultura no estado ao longo dos anos, no entanto, Alentejano (1997) ressalta a importância de se relativizar essa imagem de decadência do setor agrícola fluminense, especialmente em se comparando atividades agrícolas com atividades industriais ou de serviços, uma vez que “de um lado, a área agrícola é limitada, pelo tamanho do estado e pela topografia acidentada que o caracteriza, e, de outro, a força dos setores industrial e, principalmente, de serviço é enorme (ALENTEJANO, 1997, p.68)”.

Outro ponto analisado por Alentejano (1997) no sentido de ponderar a imagem de perda de espaço do rural no Rio de Janeiro é a concepção de agricultura e de ocupação da terra atrelada a essa imagem. Como Grynszpan (1987) pode observar em sua análise da decadência da agricultura da Baixada Fluminense, durante os anos 1950 e 1960, na medida em que as áreas agrícolas perderam importância para os grandes proprietários oportunizou-se a sua ocupação por posseiros e a fragmentação dos estabelecimentos da região. Essa mudança de alguma forma modificou o perfil da agricultura na região, com a expansão da agricultura familiar em detrimento das grandes produções agrícolas comerciais, o que acaba sendo relacionado à uma imagem de decadência da agricultura, o que não necessariamente condiz com a realidade:

Como no Rio de Janeiro as grandes produções – café e cana – faliram ao longo do século, as terras situadas ao longo das rodovias são em sua maioria improdutivas, a industrialização rural é incipiente e uma grande quantidade de antigas áreas agrícolas foi e vem sendo crescentemente convertida em áreas destinadas ao turismo e lazer, conforma-se uma imagem de decadência, embora o que se tenha, na realidade, seja uma ampliação do número de estabelecimentos agrícolas, do volume e do

valor da produção e do acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais (ALENTEJANO, 1997, p.71)

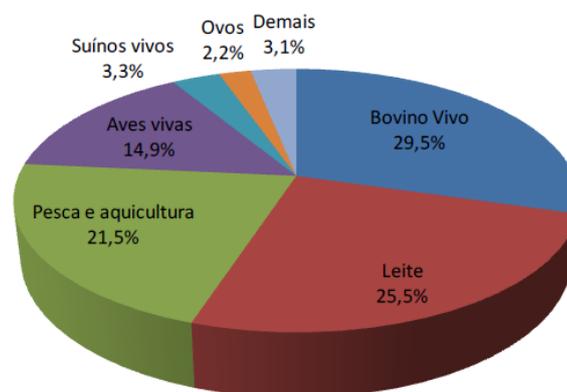
A transformação no perfil agrícola apontada por Alentejano (1997) é em parte capturada na análise do CEPEA (2012), onde a agropecuária fluminense foi caracterizada como amplamente diversificada, como pode ser observado nas figuras 2 e 3 a seguir.



* Como demais culturas destaca-se feijão (grão), batata-doce, palmito, batata inglesa, urucum (semente) e borracha (látex coagulado).

Fonte: CEPEA (2012)

Figura 2: Composição do Valor Bruto da Produção Agrícola no estado do Rio de Janeiro em 2008



Fonte: CEPEA (2012)

Figura 3: Composição do Valor Bruto da Produção Pecuária no estado do Rio de Janeiro

Se por um lado o cenário de decadência que afigura o setor agrário fluminense em muito se justifica pelo conjunto de valores e concepções atrelados à forma de produção, ocupação e o modo de vida rural que não mais condiziam com as formas estabelecidas com o passar dos anos; por outro o processo de urbanização não deve ser desconsiderado em se tratando da discussão da questão agrária fluminense atual. Nesse sentido, retomando a reflexão acerca das possíveis causas para a baixa irradiação dos projetos de reforma agrária

no estado, Arezzo (1998) aponta para a mudança no perfil de seus possíveis beneficiários como reflexo da intensa urbanização:

[...] o beneficiário potencial desse processo apresenta, hoje, um perfil totalmente diferente do colono do a anos 50 e até dos 60, que tinha realmente tradição agrícola, pois havia sido trabalhador ou parceiro nas fazendas de café. Seus hábitos e atitudes são eminentemente urbanos, já vivenciou experiências em subabitações urbanas, e o lote que receberia serviria apenas como moradia. Em nossa opinião, o modelo para o estado do Rio dos assentamentos, qualquer que seja sua dimensão, tem que considerar a variável urbanização, e, como tal, assumir a característica de um combinado agro-urbano, onde as atividades agrícolas se constituam como *partime*. *A obtenção de renda permanente é condição básica para a perenidade dos assentados, que não conseguem passar da fase de subsistência.* (AREZZO, 1998, p. 49-50)

O fenômeno que Arezzo (1998) demonstra em seus estudos é notável também para os assentamentos localizados na Região Médio Paraíba Fluminense, como será observado na sessão destinada à caracterização social dos assentamentos do segundo capítulo do presente trabalho. A dinâmica socioeconômica observada nessa região em muito se assemelha a questão agrária fluminense, acompanhando o esvaziamento econômico e populacional das cidades do interior do estado durante o século XX, acarretado pelo declínio da cafeicultura fluminense, deixando um legado de abandono para o setor agrícola (CALAZANS, CASTRO e NOVICKI, 1998; ALENTEJANO, 1997). Essa região tem em seu cenário ainda hoje terras improdutivas e degradadas, destinadas em grande parte a pecuária extensiva³⁵ (NEVES, 1998; GARCIA, 1998; MEDEIROS *et al*, 2009), ao mesmo tempo em que abriga grande parte das atividades industriais do estado e tem experimentado uma intensa dinamização de alguns de seus setores econômicos, como será visto na sessão a seguir.

1.2.3 – A Região Médio Paraíba Fluminense: um olhar mais aproximado

A Região Médio Paraíba Fluminense é localizada ao sul do estado do Rio de Janeiro e abrange as Microrregiões geográficas Vale do Paraíba Fluminense e Barra do Piraí, onde estão contidos os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Valença e Volta Redonda, conforme

³⁵ Ao analisar o setor agrícola fluminense, Garcia (1998) observa que o acelerado processo de degradação dos solos, somado às características do relevo encontradas no estado do Rio de Janeiro, fizeram com que muitas áreas ocupadas anteriormente com lavouras fossem destinadas à pecuária extensiva e de baixa produtividade, dado o estado de degradação em que se encontravam essas áreas.

demonstrado na figura 4. A região possui 784.813 habitantes, o que corresponde a 5,46% da população total do Estado do Rio de Janeiro.

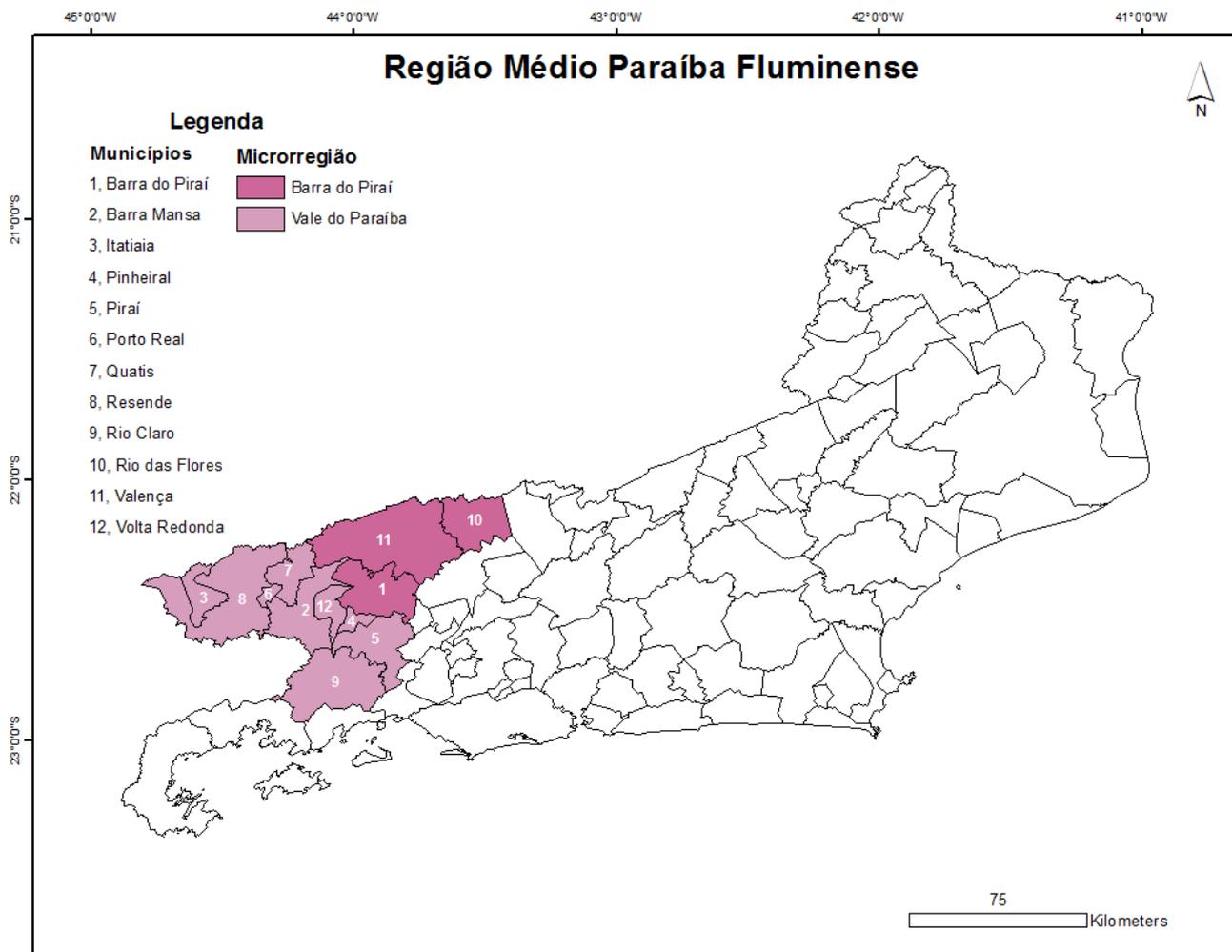


Figura 4: Mapa da Região Médio Paraíba Fluminense

A ocupação desta região esteve impulsionada durante o período colonial, pela abertura do caminho para São Paulo, criado na década de 1770 para facilitar a comunicação entre o Rio de Janeiro e as minas de Goiás e Mato Grosso (MARQUESE, 2010; AREZZO, 1998):

O principal fator responsável pelo início da ocupação dos sertões do leste, como eram conhecidas essas terras, foi a abertura do chamado caminho novo, em 1698, em demanda de Minas Gerais, passando por Vassouras e Paraíba do Sul [...] e mais tarde, da abertura da nova via para São Paulo, passando por Rio Claro e Pirai, em 1728. Em síntese, o retalhamento do matagal [se relaciona ao maciço florestal existente na região anteriormente], em suas sesmarias e fazendas, fez-se a partir de grandes caminhos de penetração, de estradas gerais que atravessam a cordilheira sob a imperiosidade econômica de comunicar o interior com o litoral, de

unir, de forma mais cerrada, São Paulo e Minas Gerais ao Rio de Janeiro. (AREZZO, 1998, p. 56)

De acordo com Bentes (2010b), o ciclo econômico pioneiro na região foi o do cultivo de cana-de-açúcar; passando para o ciclo do café, durante o século XIX; seguido da pecuária leiteira, que se iniciou como resposta ao declínio do ciclo anterior no final do século XIX, e que mantém seu espaço na região; e o ciclo industrial, iniciado durante a década de 1930 até os dias atuais.

Desde a década de 1720 a região passou a assumir importância econômica com a introdução da cafeicultura, sendo esta a atividade agrícola de maior destaque em toda história fluminense, seja em termos de volume de produção, ocupação de terras, instalação de infraestrutura ou impulso a outras atividades (ALENTEJANO, 1997). Segundo Marquese (2010), em meados do século XIX, a região do Vale do Paraíba fora convertida na zona econômica mais dinâmica do Império do Brasil, tornando-se responsável pela produção de metade da oferta mundial de café. O autor afirma ainda que essa produção baseava-se no uso intensivo e concentrado de mão-de-obra escrava.

Apesar da dependência desses sistemas produtivos da mão-de-obra escrava, o fim do escravismo não representou ameaças para a estrutura de dominação pelo trabalho outrora implantada, impossibilitando o surgimento de pequenos empreendimentos agrícolas e de agricultores familiares na região, conforme explica Furtado (1975):

[...] é no controle da propriedade da terra que essa classe dirigente encontrará o instrumento poderoso que lhe permitirá conservar o monopólio do poder. Os homens livres que chegaram ao país como artesãos, soldados ou simples aventureiros foram de uma ou outra forma transformados em dependentes da classe de grandes proprietários [...]. Os sitiantes, que se estabeleceram no vale do Paraíba, foram levados de roldão pela empresa agro-mercantil escravista quando esta se lançou à implantação de cafezais nessa região. Esses sitiantes virão a ser empreiteiros de *derrubadas* para a empresa agro-mercantil, ou se transformar em *agregados* desta para tarefas auxiliares. Dessa forma, o controle da propriedade da terra por uma minoria impediu que frutificasse todo ensaio de atividade agrícola independente da empresa agro-mercantil. Visto o problema de outro ângulo, esta conseguiu reduzir a população não escrava a um potencial de mão-de-obra à sua disposição. (FURTADO, 1975, p.98)

Ainda sobre a concentração fundiária como forma de dominação na região, Novicki (1998) constatou que a primeira Constituição Republicana de 1891, ao determinar a

transferência do controle sobre terras devolutas existentes nas unidades da federação para os governos estaduais contribuiu para a consolidação das oligarquias agrárias no estado do Rio de Janeiro, visto que a época os “coronéis” dominavam o aparelho do Estado no sentido de melhor reprimir o acesso à terra pelos trabalhadores rurais. Segundo Novicki (1998), na primeira metade do século XIX, o número de posses já igualava ou superava o número de propriedades obtidas por meios diferentes da simples ocupação, o que dificultava ou impossibilitava a criação de pequenas unidades produtivas, em bases legais, pelos imigrantes assalariados do café, pelos ‘homens livres da ordem escravocrata’ – sitiantes, posseiros e agregados da fazenda e pelos escravos recém-libertos, devido à falta de recursos destas categorias para adquirir terras:

A única alternativa, fora dos latifúndios, era a exploração da terra, de forma insegura e sujeita à expulsão, através da ocupação das ‘terras de ninguém’ (nos intervalos entre as sesmarias), das sesmarias abandonadas ou incultas, das terras devolutas e das áreas internas dos latifúndios semiexplorados. (NOVICKI, 1998, p.55)

O quadro de avanço econômico na região ocasionado pela cafeicultura fluminense passou a se reverter com o deslocamento da atividade para o estado de São Paulo, deixando como legado solos desgastados, infraestruturas abandonadas e esvaziamento das cidades. Segundo Arezzo (1998), o avanço da cultura do café nessa região ocasionou em “um dos maiores desbastes florestais conhecidos em toda a história do país, onde a falta de cuidado e a constância de procedimentos desastrosos provocaram a perda de espécies nobres que poderiam ter múltiplas finalidades” (AREZZO, 1998, p. 56). Tanto o caráter predatório dos sistemas produtivos adotados à época (ALENTEJANO, 1997; AREZZO, 1998), como o monopólio exercido pelas camadas dominantes sobre os bens materiais, atrelado a desqualificação da força de trabalho e da atividade lucrativa (FURTADO, 1975), ocasionaram na estagnação econômica da região:

As mesmas relações de trabalho escravistas em que se fundamentou aquela atividade impediram a formação no interior de uma infraestrutura de cidades e de mercado que pudesse estimular atividades paralelas à cafeicultura e sustentar a economia fluminense após o *débâcle* cafeeiro, propiciando-lhe condições de recuperação e desenvolvimento. (ALENTEJANO, 1997, p.75)

Assim como observaram Prado Júnior (1968) e Furtado (1975) no restante do país, nesse contexto de exploração intensiva dos recursos naturais, tendo-se como consequência o esgotamento dos solos, a pecuária extensiva se tornou a única atividade agrícola viável para a região. No entanto, Alentejano (1997) aponta que a atividade pecuária no Médio Paraíba Fluminense não prosperou devido ao dismantelamento da infraestrutura, especialmente ferroviária, outrora implantada no auge da cafeicultura; e esvaziamento econômico e populacional do interior do Estado. Somando a este, Franco (1997) analisa a adoção da pecuária na região como uma forma de persistência das relações sociais de dominação anteriormente estabelecidas, ao ressaltar o caráter rentista das elites detentoras dos meios de produção:

No passado, a fazenda de café organizou-se em função dos mercados internacionais e mais tarde, ainda hoje, a fazenda de gado assumiu características semelhantes em função dos novos mercados urbanos. A analogia de organização que as aproxima não se deve a nenhuma sobrevivência, mas simplesmente ao critério de produzir lucros. Os quadros ‘atrasados’ de exploração agrícola foram recriados e se mostram, mesmo agora, ‘racionais’ para os fins a que se destinam, tendendo por isto, a resistir. Dentro desses padrões de existência, as fazendas prosperam e os que nelas trabalham seguem, o mais das vezes, o seu destino aquém da humanidade. (FRANCO, 1997, p.243)

A segunda metade do século XX possibilitou a revalorização da Região Médio Paraíba Fluminense, embora não mais atrelada a atividades agrícolas, mas sim para a ocupação urbana e expansão industrial, impulsionadas pela implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda e pela construção da Rodovia Presidente Dutra na década de 1940, tornando-se desde então a segunda mais importante região industrial do estado (ALENTEJANO, 2001). De acordo com Oliveira (2008) a Região Médio Paraíba fluminense vanguardava a produção industrial do estado, onde até 1940 havia a maior concentração industrial e participação na produção industrial, mesmo antes da construção da CSN, que foi inaugurada em 1946. Dessa maneira, a região passou de área agrícola decadente para polo industrial de destaque, e crescentemente urbanizado, e ainda mais recentemente em centro turístico importante, pela valorização cultural das antigas fazendas de café³⁶ (ALENTEJANO, 1997).

Como se pode observar na tabela 2, no período recente entre 1995 e 2008 a Região Médio Paraíba Fluminense teve uma redução no número de empregos formais nas

³⁶ Esta valorização cultural está associada à transformação destes estabelecimentos agrícolas em hotéis fazenda, para a exploração do chamado turismo rural.

atividades agropecuárias, acompanhando uma tendência de redução da atividade agrícola em todo o Estado. Já outras atividades, como a indústria de transformação, construção civil, comércio e serviços tiveram aumento no número de empregos formais acima do observado no estado como um todo.

Tabela 2: Variação do emprego formal entre 1995 e 2008

	Agropecuária	Ind. Extrativa mineral	Ind. Transformação	Construção civil	Comércio	Serviços	Adm. Pública	Total
Médio Paraíba Fluminense	- 13,3	- 41,3	5,7	81,3	94,2	45,8	37,5	37,7
Estado do Rio de Janeiro	-13,2	421,3	1,7	59,4	67,8	18,3	26,9	38,1

Fonte: Adaptado de RAIS/MTE (2012)

Outrossim, ocorreu recentemente o fortalecimento dos setores da indústria e de serviços na região, como é notado na tabela 3 pelo aumento do valor adicionado bruto nessas atividades, especialmente em alguns municípios, como é o caso de Resende e Porto Real, onde há um crescimento industrial marcante, especialmente da indústria automobilística.

Tabela 3: Valor Adicionado bruto por atividade econômica e Produto Interno Bruto per capita na Região Médio Paraíba e municípios, estado do Rio de Janeiro

Município	Total		Agropecuária		Indústria		Serviços		Adm. Pública		PIB per capita	
	1999	2010	1999	2010	1999	2010	1999	2010	1999	2010	1999	2010
Porto Real	146985	3829926	1785	341	82919	2390099	62281	1439486	16331	89779	18967	290834
Resende	1305251	5706229	10243	16117	617959	3357398	677050	2332714	165124	495270	14307	53565
Médio Paraíba	7439175	25482460	72867	141195	3037523	11701429	4328785	13639835	1248347	3489959	10594	34334

Fonte: Dados compilados de CEPERJ (1999; 2010).

Cabe ainda ressaltar que o processo de industrialização observado na atualidade se difere muito daquele observado na década de 1930, afetando portanto diretamente o mercado de trabalho e a qualidade do emprego nessas indústrias:

Ao tratarmos do mercado de trabalho regional, há de se ter em mente, a todo o momento, que a região, de tradição metalúrgica, passou a buscar atrair novas plantas industriais sob nova conjuntura, muito distinta, como já visto, daquela na qual a CSN foi idealizada e implantada em Volta Redonda. Os milhares de funcionários distribuídos em três turnos de trabalho foram amplamente substituídos por máquinas automatizadas, que trabalham por centenas de operários. As novas linhas de montagem da região são enxutas, com dois turnos e muito automatizadas (DULCI, 2008, p.87).

Dessa maneira, as mudanças na economia regional relacionada à reestruturação produtiva a partir da industrialização, como demonstra Dulci (2008), não necessariamente absorveram a mão-de-obra excedente, anteriormente empregada em atividades agropecuárias, e para mesma autora, tem suas controvérsias enquanto estratégia de desenvolvimento para a região, uma vez que seus benefícios sociais sejam questionáveis. No entanto, é parte de um processo observado no resto do país como guerra fiscal, onde os municípios passaram a disputar entre si a instalação de complexos industriais em seus territórios, oferecendo vantagens locacionais e fiscais para atrair as multinacionais (BENTES, 2010a; OLIVEIRA, 2008):

Estas medidas fiscais [terrenos cedidos para instalação de polos industriais, isenções de impostos estaduais e municipais e taxas de água], portanto, tiveram forte influência na consolidação do setor automobilístico e na melhoria do desempenho do setor metal-mecânico no Médio Paraíba fluminense, contribuindo enormemente com a melhora dos índices econômicos do estado. (OLIVEIRA, 2008, p.148)

Nesses casos, de acordo com Dulci (2008), o mais comum é que se tenha ainda uma alta especulação imobiliária, visto que essas empresas reconfiguram o perfil populacional da região, trazendo mão-de-obra especializada de outras regiões, o que muitas vezes ocasiona a expulsão daqueles moradores nativos pela valorização imobiliária, como demonstra Oliveira (2008):

Em termos locacionais, para as atividades industriais, interessam agora as características técnicas e as formas de divisão do trabalho nos lugares e regiões. Trata-se de privilegiar as características e o comportamento das forças produtivas locais, que serão *integradas* seletivamente à economia global. (OLIVEIRA, 2008, p.33)

Dessa forma, pode-se concluir que, apesar do rearranjo econômico ocorrido na região, a terra permanece como centro de poder, mesmo que essas relações estejam sendo reeditadas e esse eixo de poder tenha se deslocado do campo para a cidade. Nesse sentido, a terra é colocada à disposição do grande capital, onde, através da reestruturação produtiva ocorrida recentemente na região a partir da industrialização, se territorializam outras formas de ocupação do espaço em nome de um dito “progresso” para a região,

independente das externalidades e impactos socioeconômicos e ambientais³⁷ relacionadas à instalação desses complexos industriais:

Aos agentes econômicos internacionais, industriais ou não, interessa usar o que está disponível no mercado local, em termos de recursos naturais, técnicos e humanos, e isso exige o conhecimento tanto dos recursos disponíveis quanto das *normas* que orientam as relações sociais locais, já que se estabelecem agora contatos e acordos diretamente com as organizações e instituições representativas do poder político-administrativo em nível local, sobretudo as que compõem a estrutura dos governos municipais, estadual e federal, em especial as que agregam as forças produtivas que atuam na região. (OLIVEIRA, 2008, p.32-3)

Outro ciclo econômico de grande importância no momento mais recente para a região é a Silvicultura. Grande parte das fazendas destinadas durante o início do século XX a produção de café, passaram a ser destinadas a pecuária e em seguida a silvicultura, como é o caso de dois dos três assentamentos localizados na região administrados pelo INCRA. Esse tipo de atividade se caracteriza pela produção de eucalipto para abastecimento das indústrias de papel (tendo a celulose como matéria prima) e de siderurgia (fornecendo carvão vegetal como fonte energética). Esses sistemas produtivos surgem em um contexto de exaustão dos solos e do agroecossistemas, acometido por uma sequência de ciclos agrícolas estabelecidos em sistemas de monocultivos e de uso intenso de agrotóxicos e fertilizantes químicos. Dessa maneira, não raro, o cenário que se observa na paisagem da região é de terras degradadas, erodidas e com pouca vegetação nativa. Tanto a silvicultura como a pecuária extensiva estão entre as principais atividades agrícolas estabelecidas no momento atual na região.

No meio rural, mesmo que se tenha uma redução da importância das atividades agrícolas na economia da região, e conseqüentemente, um enfraquecimento do poder das oligarquias rurais locais, ainda se mantém uma estrutura da propriedade fundiária concentrada. Na tabela 4 pode-se observar que em 2006 os estabelecimentos agropecuários de agricultores familiares eram predominantemente de área entre 20 e 50 hectares (20,68%) seguidos dos de áreas de até 02 hectares (18,89%) e ocupavam uma área total de

³⁷ O impacto ambiental dessas mudanças tem sido perceptível principalmente no rio Paraíba que corta a região, que além de receber os esgotos sanitários sem tratamento de vários municípios, é cercado por indústrias de grande porte, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Dupont do Brasil, Clariant, Companhia Siderúrgica Barbára, Cyanamid e outras cujas emissões de substâncias tóxicas e de metais pesados é ainda significativa. Os resultados do monitoramento desse rio mostram que a contaminação de suas águas está acima dos padrões nacionais instituídos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para manganês e cádmio, além da demanda biológica de oxigênio (DBO), oxigênio dissolvido, coliformes e fosfato (ANA, 2002).

72.283 hectares (cerca de 33,8% da área total ocupada com estabelecimentos agropecuários). Já os empreendimentos de agricultura não familiar, ou patronal, ocupavam uma área total de 141.429 hectares, ou seja, o dobro da área ocupada por agricultores familiares, tendo número de estabelecimentos agropecuários inferior à metade dos estabelecimentos de agricultura familiar. Nota-se ainda que a maior parte dos estabelecimentos da agricultura patronal encontrava-se em áreas maiores que 100 hectares (35,08%), seguida de 17,1% em áreas entre 50 e 100 hectares e outros 17% em áreas entre 20 e 50 hectares.

Tabela 4. Número e área de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar na Microrregião Vale do Paraíba em 2006

Área (hectares)	Nº de estabelecimentos agropecuários		Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares)	
	com agricultura familiar*	agricultura não familiar*	agricultura familiar*	agricultura não familiar*
total	2011	912	72.283	141.429
até 2	380	60	207	40
2 a 5	275	72	999	248
5 a 10	251	63	2.147	522
10 a 20	246	84	3.851	1.336
20 a 50	416	157	14.066	5.584
50 a 100	248	156	18.232	11.877
maior que 100	195	320	32.781	121.823

*Segundo indicadores da agricultura familiar e não familiar – FAO
 Fonte: Dados compilados de IBGE (2006)

Não por acaso, os dados da tabela 5 apresentada a seguir demonstram que em 2006, além das propriedades agrícolas estarem mais concentradas nos sistemas de produção não familiar, estes produtores tem a propriedade da terra na maior parte dos casos (90,02%) ao passo que pouco mais da metade dos agricultores familiares (68%) são proprietários de suas terras. O restante dos produtores permanece com acesso restrito aos meios de produção, com menos disponibilidade de áreas como pode ser visto na coluna *Área / nº de estabelecimentos*; e em sua maioria ocupando áreas de pouco potencial produtivo, seja pela exaustão dos solos pelos ciclos econômicos anteriores, ou seja pela topografia acidentada e difíceis condições de acesso. Levando em consideração que os módulos fiscais dos municípios de Barra do Piraí e Piraí são, respectivamente, 20 e 16 hectares (INCRA, 1980), e que para serem consideradas grandes propriedades devem ate acima de 15

módulos fiscais, pode-se dizer que a maior parte dos estabelecimentos são pequenas propriedades rurais.

Tabela 5. Número e área de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar, por condição do produtor em relação às terras na Microrregião do Vale do Paraíba em 2006

Condição do produtor	Nº de estabelecimentos agropecuários (unidades)		Área dos estabelecimentos (hectares) agropecuários		Área total/ nº de estabelecimentos (ha/unidade)
	agricultura familiar	agricultura não familiar	agricultura familiar	agricultura não familiar	
total	2.011	912	40.912	172.800	70,83593
proprietário	1.375	821	30.319	150.945	82,54281
assentado sem titulação	68	5	789	616	19,24658
arrendatário	306	122	8.311	18.124	35,34091
parceiro	29	10	478	1.337	46,53846
ocupante	154	33	1.014	1.768	14,87701
produtor sem área	85	9	0	0	0

Fonte: Dados compilados de IBGE (2006)

Assim, nota-se que mesmo que algumas transformações econômicas tenham modificado a estrutura social e econômica da região, muitas persistências são mantidas no que tange os laços entre terra e poder, mesmo que estes estejam se deslocando do meio rural para o urbano. Como observou Alentejano (1997), atualmente, as grandes extensões de terras outrora destinadas à produção de café tornaram-se atualmente objeto de especulação fundiária. É o caso da crescente importância do turismo histórico na região, como o circuito turístico das fazendas de café, que tem contribuído para a revitalização do latifúndio na região.

Fica nessa análise uma reflexão acerca de um processo de continuidade das relações enraizadas na formação brasileira, onde terra é símbolo de poder, na medida em que novos contratos são estabelecidos, reeditando, adaptando, ou ajustando os anteriores. Seja possuindo a terra, seja impedindo que outros a possuam, os donos de terras sempre encontraram formas de perpetuar seu domínio na estrutura econômica, política e social brasileira.

Na Região Médio Paraíba Fluminense, onde a história de ocupação do território foi marcada pelas mesmas determinações do colonialismo e do escravismo observados na formação do Brasil como um todo, tal relação não se fez muito diferente. Como num mosaico, o retrato atual da região captura marcas de um passado colonial, pela perpetuação da alta concentração fundiária, ao mesmo tempo em que vivencia uma reestruturação

produtiva baseada na urbanização e industrialização. Apesar do processo de modernização e crescimento econômico evidente na região, alguns laços com o passado não foram rompidos, pelo contrário, são parte integrante do mosaico, onde terra permanece como condição, razão e símbolo de poder.

Resumo do capítulo

Nesse capítulo observamos como a reforma agrária se configura de diferentes formas como estratégia de desenvolvimento no Brasil ao longo de sua história, uma vez que envolve interesses e influências diversas. Nesse sentido buscou-se delimitar uma concepção de desenvolvimento que abarcasse o espaço rural em sua complexidade e profundidade, sendo observada, no entanto, a impossibilidade de se ter uma teoria geral e abstrata para o desenvolvimento. Assim, embora se entenda que o sentido atribuído à palavra desenvolvimento nesse estudo dispense adjetivações, a abordagem territorial foi eleita no intuito de qualificar o debate acerca do desenvolvimento para o rural no Brasil. Nesse sentido, caminhamos para uma apreensão do conceito de território de forma a abarcar suas dimensões política e simbólica. Foram ainda demonstrados como as políticas de reforma agrária já realizadas até a atualidade no Brasil não alteraram o quadro de concentração da propriedade fundiária no plano nacional, estadual, ou mesmo regional, não devendo, portanto, as mesmas serem consideradas como parte de um profundo processo de reforma da estrutura fundiária brasileira.

Em um segundo bloco buscou-se resgatar as raízes da concepção de terra como reserva de valor e símbolo de poder no estado do Rio de Janeiro, buscando suas mudanças e permanências nos dias atuais. Nesse sentido foi feito um resgate sobre o histórico de ocupação da terra no estado e em seguida na região Médio Paraíba. Nessa região ressaltou-se a importância dos diferentes ciclos econômicos: inicialmente o ciclo do café, que se constituiu como maior ciclo agrícola em toda a história do estado, seguido do ciclo da cana, depois a pecuária extensiva e da industrialização, sendo esses dois últimos ainda importantes na atualidade. Foram ainda observados aspectos relacionados à estrutura fundiária na região, onde se observa grande desigualdade e concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, muito embora não tenham sido identificados estabelecimentos que poderiam ser considerados grandes propriedades fundiárias (que tenham 15 ou mais módulos fiscais), o que de certa forma está de acordo com a estrutura fundiária fluminense. A dinâmica socioeconômica observada nessa região nos apresenta

um mosaico onde os laços entre terra e poder (econômico, político, sobre o trabalho, sobre o território) são ora fortalecidos, ora desatados, ora transformados e ora reeditados. A região tem hoje em seu cenário terras improdutivas e degradadas, destinadas em grande parte à pecuária extensiva ao mesmo tempo em que abriga uma boa parcela das atividades industriais do estado e tem experimentado uma intensa dinamização de alguns de seus setores econômicos.

CAPÍTULO II – A REALIDADE DE ASSENTAMENTOS NA REGIÃO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE

Introdução

Nesse capítulo buscamos reunir elementos que ajudem na caracterização dos assentamentos estudados, tecendo relações com o que outros pesquisadores observaram em seus estudos sobre assentamentos, na tentativa de traçar aproximações, divergências e quadros explicativos para as questões surgidas. Para tanto trazemos alguns dados de nossa pesquisa de campo que foram analisados junto com documentos oficiais dos assentamentos estudados de forma a identificar os elementos mais marcantes na origem dos assentamentos em questão, na sua estrutura organizativa, na infraestrutura que aparelha os assentamento, nos seus aspectos ambientais, na caracterização social das famílias assentadas e ainda na ação operacional do INCRA nos mesmos.

Nesse capítulo, por se tratar de uma tentativa de recriar as principais condições que constituem os assentamentos estudados, ainda adotamos algumas técnicas de geoprocessamento para construir o que chamamos de “cenário inicial”, a partir de alguns parâmetros que elencamos para a caracterização social das famílias assentadas, suas condições de vida, a infraestrutura dos assentamentos, e suas condições ambientais. A metodologia pela qual construímos esse cenário inicial também foi utilizada para a construção dos “cenários finais”, que são apresentados no terceiro capítulo. Esses aspectos metodológicos serão descritos a seguir.

2.1 – Alguns aspectos metodológicos

Nos próximos dois capítulos que seguiremos apresentaremos alguns mapas gerados através de técnicas de geoprocessamento, cujo detalhamento metodológico será trazido nessa sessão para torná-lo mais claro e aproximado da leitura dos resultados apresentados. Como citado na sessão de metodologia do presente trabalho, visando dimensionar e tornar mais visuais os impactos das políticas estudadas foram construídos dois cenários, utilizando técnicas de modelagem em geoprocessamento: um cenário inicial, anterior à implementação das políticas estudadas, que denominamos cenário 1; e um cenário final, onde são apresentadas as condições após a implementação das ditas políticas públicas, o qual foi denominado cenário 2. O impacto das políticas estudadas, que é apresentado no terceiro capítulo, foi então dimensionado pela diferença quantitativa entre cada área dos cenários 2 e 1, de acordo com a seguinte equação utilizada no SIG:

$$\text{Impacto} = \Delta \text{cenário},$$

$$\text{onde } \Delta \text{cenário} = \text{cenário 2} - \text{cenário 1}$$

No SIG os dados ambientais dos assentamentos distribuídos espacialmente receberam pesos crescentes de acordo com a favorabilidade de seu uso, com base na metodologia de aptidão agrícola das terras proposta por Schneider; Giasson; Klamt (2007) e na de capacidade de uso da terra sugerida por Lepsch *et al* (1991), sendo que para a comparação entre cenário inicial e final no cálculo do impacto gerado convencionou-se usar somente a primeira metodologia, por se tratar da que mais se aproxima da realidade dos assentamentos estudados. Os dados relacionados ao peso 0 (zero) representaram as condições mais restritivas das variáveis, enquanto que às áreas de maior classificadas com maior peso se apresentam mais favoráveis.

Para constituição dos cenários foram originados mapas cruzados por multiplicação (operação aritmética) dos pesos empregados, chegando a mapas com as variáveis limitantes ao processo produtivo dos assentamentos, considerando o uso prévio e declividade da área. Para a composição dos cenários foram ainda adicionadas às variáveis limitantes as variáveis sociais. Assim, operação aritmética adotada no SIG para construção dos cenários é descrita a seguir:

$$\text{cenário} = \Pi \text{variáveis limitantes} + \Sigma \text{variáveis qualitativas sociais}$$

Onde se considerou:

Variáveis limitantes = uso e ocupação do solo; declividade

Variáveis qualitativas sociais = qualidade de vida (estradas, saneamento básico, escolaridade e moradia)

Foram consideradas variáveis limitantes o tipo de uso do solo e a declividade, uma vez que esses termos por si só podem limitar o uso agrícola de determinadas área, assumindo em algumas de suas classes valor 0 (zero). Assim, o produtório de uma área destinada à conservação, por exemplo, deverá ser sempre nulo, mesmo que outras variáveis sejam favoráveis à atividade agrícola. Já os dados relacionados ao tipo de solo de cada área foram tratados como variáveis qualitativas naturais, uma vez que essas informações, isoladamente, não anulam a possibilidade de seu uso agrícola, mas podem apresentar limitações ou vantagens para o mesmo.

As variáveis qualitativas sociais na equação acima representam possibilidades de viabilização de melhoria em detrimento das condições limitantes encontradas nas outras

variáveis. No caso desse estudo, a possibilidade de melhoria será observada a partir do programa “Crédito instalação” implantado nos assentamentos estudados, no intuito de dimensionar seu impacto sobre o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos. Assim, comparamos os dados obtidos no início dos assentamentos com os atuais, gerando dois cenários: um anterior ao acesso ao crédito instalação e outro posterior.

Com relação aos aspectos ambientais consideramos as variáveis tipo de uso da terra, relevo e tipos de solo, tendo em vista que estes se mostram visualmente os principais limites ambientais para os assentamentos estudados. Como observam Guerra, Silva e Botelho (2010) as características do relevo afetarão tanto os aspectos relacionados à mecanização da área, sua susceptibilidade à erosão, e até mesmo as condições de drenagem do solo. Nesse sentido, agrupamos inicialmente os dados de declividade nas classes de relevo adotadas por Lepsch *et al* (1991), conforme pode ser observado no quadro abaixo. A cada intervalo de declividade foi atribuído um valor ou peso, sendo crescente quanto maior a sua favorabilidade ao uso agrícola, os quais foram inseridos nas tabelas de um SIG e na equação já descrita anteriormente, enquanto variável limitante, como pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 1: Variáveis limitantes e seu peso

	Classe	Peso	
Uso da terra	Reserva legal	0	Inapropriada para uso
	Área de Preservação Permanente	0	Inapropriada para uso
	Pastagem	2	Apropriada para uso
	Gasoduto	0	Inapropriada para uso
	Rede elétrica	0	Inapropriada para uso
	Estradas	0	Inapropriada para uso
	Reflorestamento com eucalipto	1	Apropriada para uso
	Saibreira	0	Inapropriada para uso
	Áreas coletivas	0	Inapropriada para uso
	Declividade	0 – 6%	3
6 – 10%		2	Declividade suave
10 – 20%		1	Declividade moderada
> 20%		0	Declividade forte

No entanto, ao longo do estudo observamos que essa classificação poderia não ser a mais apropriada para caracterizar limitações para a agricultura brasileira, menos ainda em se tratando de assentamentos de reforma agrária, uma vez que essa metodologia foi concebida para o uso em sistemas de produção intensivos em tecnologias e mecanização (SCHNEIDER; GIANSSON; KLAMT, 2007) e onde, portanto a declividade é um fator

muito limitante. Assim, realizamos uma nova classificação dos dados de declividade, dessa vez seguindo a proposta de Schneider, Giansson e Klamt (2007), cujos intervalos podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 2: Classificação da declividade segundo Schneider, Giansson e Klamt (2007)

Intervalo de declividade	Peso
0 – 3%	5
3 – 8%	4
8 – 15%	3
15 – 25%	2
25 – 45%	1
> 45%	0

A análise dos dados de solos foi realizada somente no PA Roseli Nunes, uma vez que os mesmos foram publicados em pesquisas realizadas anteriormente nesse assentamento, enquanto que no PA Vida Nova não dispusemos de dados suficientes para realizá-la. No entanto, através da comparação visual e da proximidade histórica e geográfica dos dois assentamentos, assumimos que esse aspecto poderá ser generalizado para o caso estudado. No PA Roseli Nunes, adotamos o peso 02 para a classe de solo argissolo, e peso 01 para áreas com cambissolo húmico, tendo em vista suas maiores limitações especialmente em termos de drenagem e profundidade.

Os dados referentes às variáveis sociais foram agrupados por famílias, e distribuídos espacialmente em seus respectivos lotes. Esses dados abrangeram a qualidade das estradas que dão acesso aos lotes, qualidade da moradia, a tipo de saneamento básico e grau de escolaridade. Tais dados foram agrupados e valorados como observamos no quadro abaixo:

Quadro 3: Variáveis qualitativas sociais e seus pesos

Variáveis	Classes	Símbolo	Peso
Estradas	Sem estrada	SE	0
	De terra em má conservação	EM	1
	De terra em boa conservação	EB	2
Moradia	Sem moradia	SM	0
	Barraco em mal estado	BM	1
	Barraco em bom estado	BB	2
	Casa de alvenaria em mal estado	CM	2
	Casa de alvenaria em construção	CC	3
	Casa de alvenaria em restauração	CR	3
	Casa de alvenaria pronta e em bom estado	CB	4
Escolaridade	Analfabeto funcional	AF	0
	Ensino Fundamental Incompleto	FI	1
	Ensino Fundamental Completo	FC	2

	Ensino Médio Incompleto	MI	3
	Ensino Médio Completo	MC	4
	Ensino Superior Incompleto	SI	5
	Ensino Superior Completo	SC	6
Saneamento	Não possui saneamento	NP	0
	Vala a céu aberto	VA	1
	Fossa negra	FN	2
	Fossa Evapotranspiradora	FE	3

Tendo sido feitos os esclarecimentos acima, seguem nos próximos tópicos um pouco do histórico da formação dos assentamentos estudados, sua caracterização organizativa, ambiental, social e ainda considerações sobre a ação operacional do INCRA nos mesmos.

2.2 – Origem dos assentamentos

De acordo com Alves, Nunes e Cruz (2010) os conflitos fundiários no estado do Rio de Janeiro se tornaram visivelmente importantes a partir da década de 1950, estando até a década de 1960 concentrados no entorno da capital do estado, como uma forma de resistência ao avanço da especulação imobiliária na região metropolitana, que como aponta Alentejano (2005), acarretou na expulsão de posseiros e trabalhadores rurais. Esse momento inicial resultou no agravamento dos conflitos por terra na região metropolitana (GRYNZPAN, 1987) e na transferência da população expropriada para outras localidades: parte para as favelas próximas à metrópole e parte para o interior do estado, onde permaneceram lutando pela terra (ALVES; NUNES; CRUZ, 2010).

Já na década de 1970, com a construção da rodovia BR-101, os conflitos por terras estiveram mais concentrados nos municípios de Parati e Angra dos Reis e também nas Baixadas Litorâneas, que passam a ser alvo do capital imobiliários, tendo suas terras abruptamente valorizadas com a expansão da atividade turística e a facilidade de acesso a partir da construção da rodovia (ALVES; NUNES; CRUZ, 2010; ALENTEJANO, 2005).

A partir da década de 1980 os conflitos voltam a se concentrar na Região Metropolitana, passando a incorporar novos perfis de agentes de luta pela terra, como desempregados e subempregados do espaço urbano que passam a buscar no campo alternativas de sobrevivência (ALVES; NUNES; CRUZ, 2010), ocasionando em ocupações de terra na periferia da cidade do Rio de Janeiro (ALENTEJANO, 2005). A partir da década de 1990, Alves, Nunes e Cruz (2010) observam o movimento de interiorização da luta pela terra no Estado, principalmente nas Baixadas litorâneas e Norte

Fluminense. No momento atual, o mesmo movimento de interiorização da luta é observado, com expansão também para as regiões Sul (onde se localiza a Região Médio Paraíba Fluminense) e noroeste, como resultado da crescente organização dos movimentos sociais no estado.

Vale ressaltar, no entanto, que mesmo que a ocupação de terras já ocorresse de forma vibrante no estado do Rio de Janeiro desde a década de 1950, nos últimos vinte anos a reforma agrária tem sido reivindicada pelos movimentos sociais através de ocupações de terras em um processo corroborado pelo Estado, o que Sigaud (2009) descreve como um elemento contemporâneo na história brasileira: “As ocupações, os acampamentos e as desapropriações a eles associadas indicam [...] uma inflexão no modo de proceder das diversas organizações no mundo rural e do Estado. Daí poder-se falar de um fato novo (SIGAUD, 2009, p.54).”

Faz-se novo, portanto, porque somente a partir de então as ocupações tornaram-se a forma legítima de trazer demandas relacionadas à questão agrária para o Estado. Nesse processo, como aponta Sigaud (2009), o Estado reconhece os movimentos sociais como “representantes autorizados a solicitar desapropriações, acatando suas demandas, e os participantes das ocupações como pretendentes legítimos à terra”, conferindo ainda aos movimentos e seus participantes nos acampamentos “uma existência oficial em seus registros” (SIGAUD, 2009, p.68). Esse processo de “reciprocidade” entre Estado e movimentos sociais é assim descrito por Sigaud:

O Estado depende ainda dos movimentos para selecionar os destinatários da redistribuição das terras desapropriadas, escolhidos entre os que participam das ocupações e que foram reunidos pelos movimentos. Contrariamente ao senso comum, não existe uma massa de sem-terra ansiando pelo acesso à terra; os movimentos criam a demanda ao convidarem os trabalhadores para ocupar as fazendas. São eles que lhes abrem a possibilidade de ter acesso a uma terra com a qual muitos nunca haviam sonhado, como foi possível constatar em larga escala na pesquisa feita entre os assentados após a desapropriação nos engenhos da mata pernambucana (SIGAUD, 2009, p.68).

De sua parte, os movimentos dependem fortemente do Estado para levar adiante seu programa de ocupações de terras, pois os benefícios a serem obtidos constituem um poderoso argumento para chamar as pessoas para as ocupações (SIGAUD, 2009, p.69)

Na visão de uma servidora do INCRA-Sede, esse balanço é ainda mais favorecido pelos movimentos sociais do que pelo Estado:

Foi graças à pressão dos movimentos, a ocupação de terras, que conseguiu se conquistar e arrancar do Estado os assentamentos. Inclusive o Estado está muito mais a reboque, ao invés da ação dos movimentos, eu acho que faltou muito planejamento do próprio Estado (Dados de entrevista).

A chegada até esse ponto é marcada por uma longa caminhada de luta pela terra, que com as reconfigurações decorrentes do fim da ditadura militar pôde ser institucionalizada pela formalização dos movimentos sociais, como visto na sessão do capítulo anterior dedicada às políticas de reforma agrária no Brasil. É nesse contexto que o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra, a partir de meados da década de 1980, passa a adotar a ocupação de terras em massa como estratégia principal de mobilização e luta por desapropriações (STÉDILE, 1997). Durante o governo Collor na década de 1990, com o que Stédile chama de “derrota política da reforma agrária”, as ocupações de terras foram criminalizadas, e perseguidas suas lideranças. Somente em 1993 é que as ocupações se tornaram reconhecidas o mecanismo de se fazer desapropriações para fins de reforma agrária, processo esse complexo e gerido pelo conflito de interesses distintos, como observado por Sigaud:

Ao promover uma ocupação e um acampamento, o movimento diz ao INCRA que deseja a desapropriação das terras, ao proprietário que quer suas terras e aos outros movimentos que aquela ocupação tem um dono. Essa linguagem é bem compreendida por todos: o INCRA entende que há um pedido de desapropriação e desencadeia o processo, o proprietário percebe a possibilidade de ficar sem suas terras e age na defesa de seus interesses, solicitando a reintegração de posse, e os outros movimentos respeitam a bandeira do concorrente e não ocupam aquela terra. Com o ato de ocupar, os movimentos legitimam suas pretensões à desapropriação e ao reconhecimento de que aquela ocupação é sua. Ao montar sua barraca, o trabalhador diz que quer a terra. Essa afirmação está dirigida ao INCRA, que no momento de selecionar os futuros parceiros irá contabilizar os que se encontram debaixo da lona preta; ao movimento, que o incluirá em suas listas a serem apresentadas ao INCRA; e aos demais que se encontram no acampamento, que irão reconhecê-lo como alguém que quer a terra. A barraca legitima a pretensão a pegar terra; é a prova material do interesse em ser contemplado no momento da redistribuição das terras. O estar debaixo da lona preta é representado como um sofrimento que torna aqueles que a isso se submetem merecedores da recompensa terra (SIGAUD, 2009, p.66).

A importância das ocupações no processo de reforma agrária se faz notória ao se constatar que mais de 90% das desapropriações realizadas pelo INCRA ocorreram por essa via (INCRA, 2012). Da mesma maneira, as desapropriações ocorridas na Região Médio Paraíba Fluminense são fruto do processo desencadeado pelas ocupações e acampamentos, como ato que cria o conflito por terra na região.

Na Região Médio Paraíba as ocupações foram intensificadas nos anos 2000, coincidindo com o momento de interiorização da luta pela terra no estado, com a eleição do governo Lula, que representou grandes expectativas para a sociedade como um todo na realização da esperada reforma agrária, como ressalta um militante do MST atuante no estado do Rio de Janeiro:

Com a eleição do partido dos trabalhadores, criou-se uma grande expectativa nas militâncias de que as mudanças necessárias para o Brasil seriam feitas, incluindo a reforma agrária que era colocada nas campanhas políticas do Lula como questão prioritária (Dados de entrevista).

Outro ponto de grande relevância que contribuiu para a consolidação da luta pela terra mais recente na região foi a falta de um projeto produtivo para as grandes extensões de terra, outrora destinadas a produção de café até o final do século XIX. Conforme relata um militante do MST, essa é uma característica peculiar nos latifúndios encontrados na Região Médio Paraíba Fluminense:

Com o declínio da cafeicultura, e creio que isso se mantém até o momento atual, não se sabia o que fazer com a propriedade da terra. E o que se optou foi por modificar o conteúdo, mantendo a forma latifúndio, que é predominante no Brasil e simboliza poder. Então a forma que predomina naquela região é ainda a de grandes extensões de terra, mas quanto ao conteúdo, ainda não se sabe o que fazer com essas terras: são inúmeras tentativas desconexas, ora de fomentar a produção de eucalipto, ora de bacia leiteira, ora de peixe, sempre buscando a ‘vocação’ da região. É diferente de voc e ir a Campos de Goytacazes por exemplo, onde o latifúndio tem uma proposta muito bem amarrada e uniforme. A o mesmo tempo a região sul teve também, nessa ideia de domínio da terra, uma família que cresceu muito na região por fazer um papel desmobilizador, perseguindo lideranças rurais nas décadas de 60 e 70, e que foi acumulando terras por lá e que foram sendo regularizadas pelo governo. E nessa proposta entra a pecuária extensiva, mas muito na ideia de proteger o território, o que sempre foi usado pelos fazendeiros no Rio de Janeiro como estratégia para não perder a terra (Dados de entrevista).

Essa característica regional, atrelada à conjuntura política no cenário nacional, favoreceu a ocupação de terras e a obtenção de aliados pela reforma agrária na região Médio Paraíba Fluminense:

Esse momento casou com aquela indecisão sobre os rumos a serem dados para as grandes terras da região Médio Paraíba, que até hoje ainda não tem uma proposta amarrada para a produção nessas terras, e que deu espaço para o turismo. A gente do movimento pega uma conjuntura, em 2003, 2003, em que se tinha os trabalhadores acreditando que o governo ia fazer a reforma agrária. E isso somado a um latifúndio mal resolvido no seu setor produtivo, favoreceu a luta por terra na região, onde inclusive tivemos aliados das classes dominantes. Esses aliados se colocavam contra os latifúndios, visto sua grande concentração de poder e influência política na região, sendo ao mesmo tempo fazendeiros altamente improdutivos. Isso fazia a economia da região girar em torno das prefeituras, e a expectativa dessas elites favoráveis a reforma agrária é que essa economia se dinamizasse com a entrada dos assentamentos, com geração de emprego e renda, e com entrada de investimentos federais (Dados de entrevista).

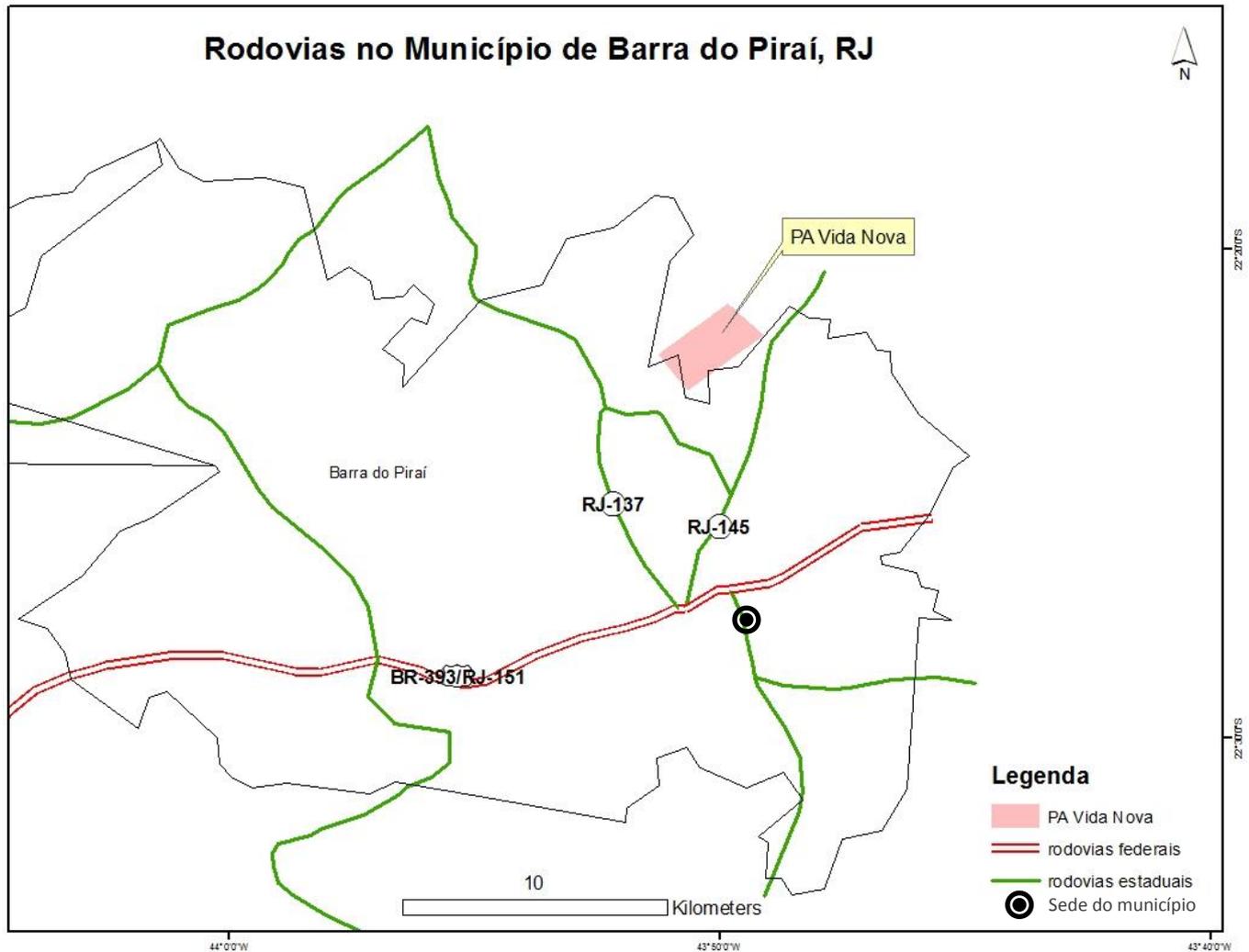
As razões que tornam relevante a questão agrária na região foram brevemente abordadas no capítulo anterior, no entanto cabe ainda alguma descrição acerca das propriedades agrícolas que deram origem aos assentamentos estudados e seu processo de ocupação.

2.2.1 – PA Vida Nova

O PA Vida Nova está localizado no distrito de Ipiabas, município de Barra do Piraí, há aproximadamente 12 km de sua sede (22°28'12" S 43°49'32" W), como se observa na figura 5. O PA dista em cerca de 100 km da cidade do Rio de Janeiro, e é cortado pela estrada municipal Antônio de Freitas Tinoco, que faz a ligação entre o centro de Ipiabas e Barra do Piraí, e ainda entre o distrito de Ipiabas e o município de Valença, através da RJ-146.

A ocupação pelo MST da fazenda Estrela Branca, que deu origem ao PA Vida Nova, ocorreu no dia 17 de abril de 2005, cujo decreto de desapropriação foi realizado pelo INCRA em 15 de agosto do mesmo ano. A maior parte das cerca de 60 famílias que participaram da ocupação estavam desde 2004 em acampamentos do MST na região, à beira da BR 393, no distrito de Dorândia, município de Barra do Piraí, enquanto outras vieram de outros bairros de Barra do Piraí, Volta Redonda e do acampamento Olga Benário no município de Mangaratiba. O nome “Vida Nova” foi escolhido pelas famílias,

ao vislumbrarem a possibilidade de uma nova vida no campo (INCRA/COOPERAR, 2010).



*mapa feito pela autora a partir de dados de INCRA/COOPERAR (2010)

Figura 5: Rodovias no município de Barra do Piraí e localização do PA Vida Nova

Segundo INCRA/Cooperar (2010), não houve resistência à ocupação da fazenda, o que pode ser relacionado ao interesse de seus proprietários pela desapropriação do imóvel. Essa possibilidade surge quando analisamos o histórico da fazenda, que durante a década de 1960 foi arrendada para imigrantes japoneses que realizavam cultivos de hortaliças e com uso intensivo de agrotóxicos, até que as terras se exaurissem e não fossem mais economicamente interessantes para esses produtores. Na década de 1980, assim como observado no restante da região por Medeiros *et al* (2009), Neves (1998) e Bentes (2010b),

a fazenda passou a ser destinada a criação de gado por arrendamento, no entanto, de acordo com INCRA/Cooperar (2010) essa exploração não se estendeu por muito tempo.

Já na década de 1990, a fazenda Estrela Branca seguiu a tendência regional em que muitos projetos de produção de eucaliptos foram implantados, tendo em vista as demandas por carvão na indústria siderúrgica e por matéria prima na indústria de papel, instaladas na região. No entanto, o relato contido em INCRA/Cooperar (2010) é de que a atividade deixou de ser lucrativa, especialmente pelo manejo inapropriado do eucalipto e pelo caráter exploratório dos ciclos econômicos anteriormente estabelecidos. As consequências de décadas de exploração da terra foram um rastro pobreza entre os trabalhadores remanescentes na fazenda e abandono.

Durante o período de acampamento as famílias se organizaram em núcleos, com o estabelecimento de áreas coletivas como a cozinha, ciranda infantil³⁸ e áreas destinadas à produção de hortaliças. Em 27 de abril do mesmo ano de ocupação da fazenda foi gerada a portaria de criação do PA Vida Nova, e três meses depois a sede da fazenda foi ocupada pelas 60 famílias, que se organizaram em 07 núcleos. O laudo de vistoria realizado pelo INCRA em julho de 2006 previu o assentamento de 25 famílias no PA, onde até então permaneciam 45 famílias, sendo necessário que algumas fossem alocadas em outros acampamentos, dentre esses o Roseli Nunes.

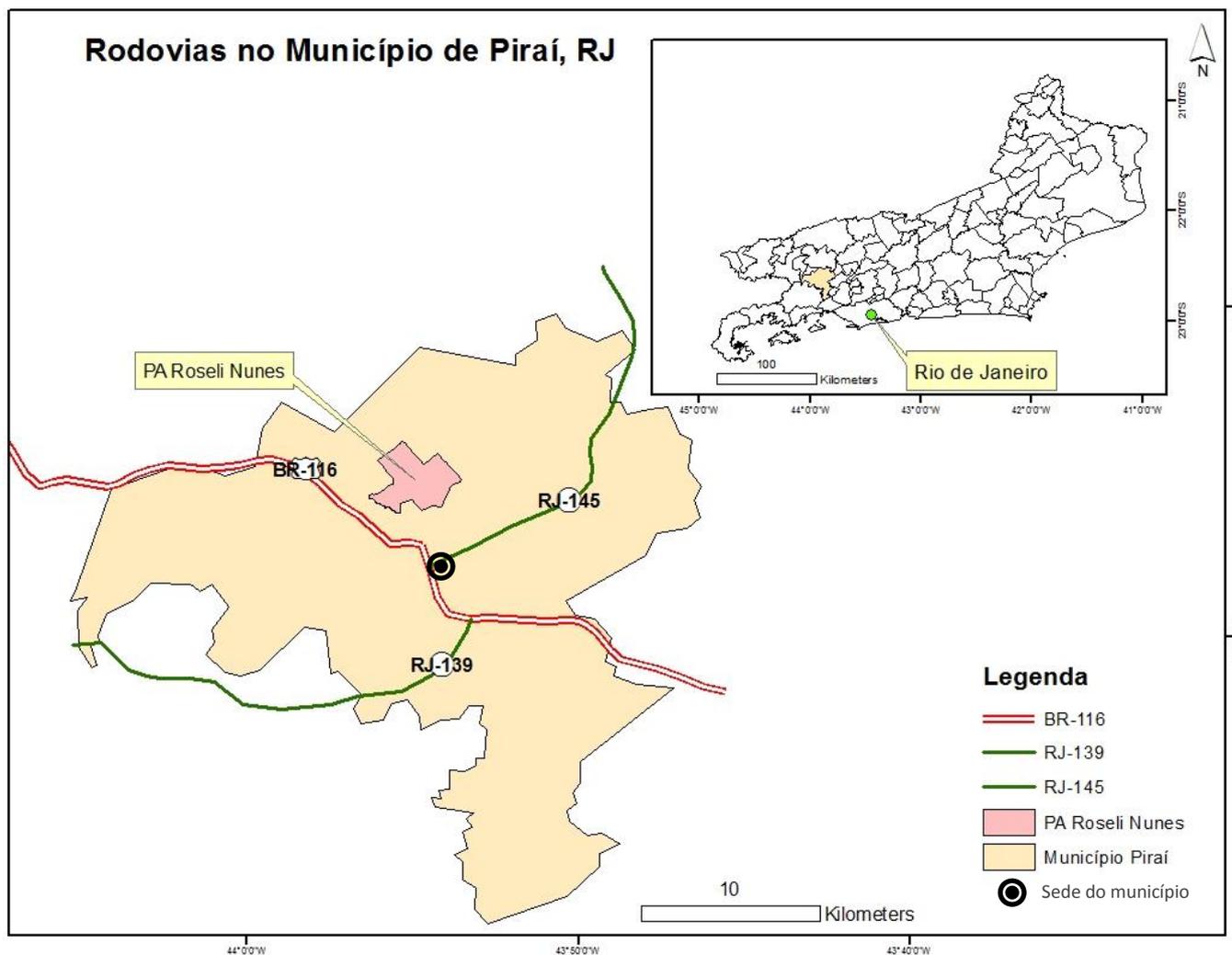
2.2.2 – PA Roseli Nunes

O Projeto de Assentamento Roseli Nunes está localizado a cerca de 5 km da sede do município de Piraí (22° 37' 45" S, 43° 53' 53" W), no Estado do Rio de Janeiro, a cerca de 89 Km da cidade do Rio de Janeiro e a 383 Km da cidade de São Paulo. Como se pode observar na figura 6, sua localização é favorecida pela proximidade com a principal via de ligação entre as duas metrópoles, a Rodovia Presidente Dutra (BR-116). O acesso ao assentamento é feito através da estrada estadual RJ-141, que liga os municípios de Piraí e Barra do Piraí, com 36 quilômetros de extensão, dos quais 6 km são asfaltados.

A Fazenda CESBRA, que deu origem ao Projeto de Assentamento Roseli Nunes, foi ocupada no dia 08 de março de 2006, pelo MST. A data de ocupação, marcando o dia internacional das mulheres, foi sugestiva para a nomeação do acampamento, em homenagem à agricultora acampada Roseli Nunes, morta durante um ato de luta pela terra na região sul do país em 31 de março de 1987. A ocupação da fazenda foi feita por cerca

³⁸ Espaço dedicado às crianças, e sua formação crítica diante da realidade da luta pela terra e da formação dos assentamentos.

de 45 famílias, vindas em sua maioria de municípios vizinhos, como Volta Redonda, Barra do Piraí, Barra Mansa, e ainda de municípios da região Baixada fluminense e de outros assentamentos e acampamentos da região, como do PA Vida Nova.



*mapa feito pela autora a partir de dados de INCRA/COOPERAR (2011)

Figura 6: Rodovias de acesso no município de Piraí.

A notícia da ocupação da fazenda CESBRA se espalhou ainda nas primeiras semanas e outras famílias chegaram, alcançando um total aproximado de 100 famílias (INCRA/COOPERAR, 2011). Tanto a ocupação da Fazenda CESBRA, como da Estrela Branca não eram fatos isolados, e sim uma ação conectada a um processo maior que se

desencadeava em todo país, intensificado nos anos 2000, e que na região era noticiado por um dos jornais locais:

Com esta sobe para seis as fazendas ocupadas na região nos últimos dois anos. Aymorés e Cesbra, em Piraí; Vargas, em Valença; Estrela Branca, em Barra do Piraí; das Pedras, em Quatis, e Rocha Klotz, em Resende já foram invadidas (JORNAL FOLHA DO VALE DO CAFÉ, 2006).

A fazenda, que pertencia ao grupo CESBRA desde a década de 1990, era destinada ao plantio de eucalipto, a partir do qual era produzido carvão vegetal para abastecer as indústrias siderúrgicas da região. O grupo CESBRA se instalou na região na década de 1950 com o objetivo de atender às demandas por estanho metálico da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), no contexto de reestruturação produtiva do interior do estado do Rio de Janeiro a partir da industrialização, como observado no capítulo anterior. Apesar da destinação da fazenda ser coerente com suas atividades econômicas desenvolvidas na região, a propriedade foi considerada improdutiva pelo INCRA, visto que somente cerca de 10% de sua área estaria sendo utilizada efetivamente. Em uma análise mais aproximada, pode-se supor que a aquisição da fazenda pelo grupo CESBRA estivesse mais destinada à “reserva de valor”, como observado na contextualização da questão agrária fluminense no capítulo anterior, tendo em vista o contexto de especulação imobiliária na região no momento atual, do que propriamente para a produção de carvão a indústria metalúrgica.

Os relatos dos assentados, bem como o laudo técnico de vistoria feito pelo INCRA (INCRA, 2006) apontam que no período em que foi ocupada a fazenda apresentava um aspecto de abandono, tanto com relação às estruturas físicas lá instaladas como pelo estado de degradação ambiental em que se encontrava.

A ocupação se deu pelo acampamento das famílias nas proximidades da sede da fazenda, as quais se organizaram em núcleos³⁹, que se dividiam em área destinada à construção de barracos, área de produção e área coletiva⁴⁰. A área destinada à construção dos barracos se localizava próximo à estrada principal que corta a fazenda, na qual foram

³⁹ Mais detalhes sobre a estrutura organizativa do MST em núcleos no tópico a seguir.

⁴⁰ Espaço destinado a atividades coletivas como reuniões, atividades infantis, cozinha coletiva e abertura de poços d'água. A sede do assentamento é uma área coletiva, onde encontra-se, dentre outras instalações, uma cozinha interna, 04 quartos, uma biblioteca, um campo de futebol, e uma cozinha externa. Essas áreas são frequentemente utilizadas para reuniões dos assentados; capacitações oferecidas por grupos de extensão e serviços de assessoria técnica; eventos comemorativos; cursos de saúde oferecidos pelo MST; encontros para trocas de experiências; atividades culturais; sendo reconhecido, portanto, seu valor enquanto espaço de socialização para as famílias assentadas.

construídos quebra-molas para a segurança das famílias. Nas áreas destinadas à produção foram cultivados milho, feijão, abóbora e hortaliças. Percebe-se a partir dos relatos dos assentados e da sistemática organizativa instalada nos acampamentos, o surgimento de alguns elementos identitários em comum, que não existiam antes nas famílias individualmente, assim como percebeu Sigaud em suas análises sobre a ocupação de terras na região canavieira de Pernambuco:

Os acampamentos eram, portanto, muito mais do que a mera reunião de pessoas para reivindicar a desapropriação de um engenho. Eram sempre organizados por um movimento, compreendiam técnicas ritualizadas de realizar a ocupação, uma organização espacial, uma etiqueta para entrar no acampamento e nele se instalar, regras para ali conviver, um vocabulário próprio e elementos dotados de forte simbolismo, como a bandeira e a lona preta, que constituíam os marcos distintivos. (SIGAUD, 2009, p.58)

Ao contrário do ocorrido no acampamento Vida Nova, dois meses após a ocupação da fazenda CESBRA, foi feito o primeiro pedido de reintegração de posse, cujo resultado foi favorável ao antigo proprietário. Apesar da resistência, as famílias tiveram que desocupar a área, ficando à beira da estrada até dia 22 de dezembro de 2006, quando houve a imissão da posse da fazenda (INCRA, 2006). A partir de então, as famílias se instalaram na sede da fazenda de forma a pressionar a entrega da imissão de posse da fazenda CESBRA aos acampados e a saída do antigo proprietário, bem como de embargo do corte de eucalipto ainda presente na propriedade. Essa experiência é descrita por INCRA/Cooperar (2011) como um ato simbólico:

Foi um ato místico, como descrevem os assentados “foi um momento onde fizemos uma mística na porteira da fazenda, com quebra de cadeado e palavras de ordem”. Houve reação do arrendatário, que acionou a polícia. Ao chegar, a polícia tentou levar alguns acampados para a delegacia, então nesse momento, o documento de posse foi apresentado (INCRA/COOPERAR, 2011, p.64).

Com a imissão de posse os antigos trabalhadores da fazenda CESBRA foram convidados a se inserirem no processo de luta, no entanto somente um desses, que já vivia na fazenda há mais de 30 anos, se uniu ao grupo de acampados e tornou-se um assentado. Nesse momento as famílias se dispersaram para ocupar outras áreas na fazenda, construindo suas moradias próximo às estruturas já existentes, como o alojamento, os fornos de carvão desativados, chiqueiro, estábulo e sede da fazenda.

Em maio do ano seguinte à imissão de posse da propriedade iniciaram-se os trabalhos de assistência técnica no assentamento, a partir das demandas de elaboração do Plano Exploração de Assentamento (PEA) e Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA). Nesse momento haviam 35 famílias acampadas, sendo convidadas famílias de outros acampamentos na região, visto que o INCRA, inicialmente, previa o assentamento de 45 famílias. No entanto, a consolidação da relação de beneficiários do Projeto de Assentamento Roseli Nunes não se deu nesse momento, já que durante o período inicial de assentamento as famílias recuperaram muitas áreas que estavam degradadas, aumentando o percentual de áreas a serem protegidas, e por consequência reduzindo a área disponível para o assentamento. Com isso, o INCRA reduziu para 39 o número de famílias a serem assentadas, o que segundo as famílias representou uma grande contradição, visto que as mesmas se sentiram prejudicadas por cumprirem a legislação ambiental. Segundo militantes do MST na região, esse contrassenso fez com que muitas famílias abandonassem práticas conservacionistas, como é incitado pela estrutura organizativa do movimento sem-terra, e passassem a fazer queimadas. Outros “passivos ambientais” identificados nesse trabalho podem ter relação com o processo de desapropriação das terras destinadas à reforma agrária, como será apresentado no tópico de caracterização ambiental dos assentamentos.

Apresentadas as origens dos assentamentos estudados, pode-se destacar algumas diferenças e semelhanças entre si, e sua conexão com a realidade da região, do estado e até mesmo do país. Cabe ainda algumas reflexões sobre o desencadeamento da formação assentamentos nessa região, como o que motivou essas ocupações? No que se pode notar nos relatos coletados por um jornal local acerca das ocupações, a motivação das famílias envolvidas não era necessariamente o desejo de ter a terra, e sim fatores como desemprego, pobreza e condições de moradia precárias:

‘Vivo e sustento três filhos com o que ganho fazendo unhas, e meu marido biscates. O dinheiro é quase todo para pagar aluguel. Vamos tentar viver melhor plantando aqui’ - disse Maria Eduarda de Souza Santos, de 38 anos, que morava no bairro Santa Cruz (CORREIO SINDICAL MERCOSUL, 2006).

A maioria das pessoas que aqui estão são desempregadas e moram de aluguel. Ocupamos a terra com um só objetivo, a sua desapropriação e esperamos que o governo faça dela uma área de reforma agrária. Já montamos nossas moradias e vamos permanecer aqui, lutando, para que seja desapropriada. Nós só queremos terra para produzir alimentos. (*ibidem*).

Esperamos que o governo faça algo por nós, porque precisamos de uma área para plantar. Precisamos oferecer condições mais dignas e perspectiva de vida para as nossas famílias. Esta área é improdutivo e não há razão para desocupá-la. (DIÁRIO DO VALE, s/d).

Tal constatação, se verdadeira, entra em conflito com o momento vivido pela região de industrialização e aumento nos indicadores econômicos, como ressaltado no capítulo anterior. Nesse sentido, a discussão proposta por Dulci é de que, embora o processo de reestruturação produtiva da região a partir da industrialização pudesse acarretar em inúmeros benefícios sociais e para a região como um todo, “o padrão de desenvolvimento da região parece seguir na direção de ganhar e perder como processo dialético e instável (DULCI, 2008, p.85)”. A autora identifica na região uma enorme redução na formalidade dos empregos e nos salários reais dos trabalhadores que recebem os menores salários, e que são a maioria da população. Sugere-se, portanto, que a reestruturação produtiva observada na região não necessariamente esteja promovendo seu desenvolvimento, e que as ocupações de terras ali fomentadas no período atual podem estar refletindo uma realidade não tão clara quanto os indicadores de crescimento econômico podem retratar.

2.3 – Caracterização Organizacional e infraestrutura

Embora o processo de luta pela terra se encerre aparentemente na desapropriação do imóvel em questão e na criação do assentamento, a partir desse momento novas batalhas serão travadas para a permanência na terra e em busca de uma melhor qualidade de vida. Isso porque, em grande medida, as condições infra estruturais encontradas nos assentamentos brasileiros, como observado por Leite *et al* (2009), são altamente precárias. Por isso, a estrutura organizativa estabelecida desde a formação dos acampamentos é essencial para superação de desafios como difícil acesso à água, precariedade de estradas, falta de rede elétrica e transporte público, acesso a serviços de saúde e educação, dentre outros. Nesse sentido, Felix (1998) ressalta a importância da participação ativa das famílias para gestão dessa “nova coletividade”, surgida a partir das ocupações, e formalizada na criação dos assentamentos:

Uma vez desapropriado através de decreto presidencial, o INCRA se imite na posse do imóvel para a partir daí iniciar o processo de assentamento propriamente dito. Uma situação de fato se instala então: um imóvel, várias famílias. A associação entre obtenção de imóveis e gestão de assentamento está na série de questões que esta situação de fato traz à tona. A problematização de tal associação envolve a necessidade de discussão destas questões, com a participação essencial dos principais

atores que compõem o processo, os assentados. A gestão de um processo de assentamento, na nossa ótica, por ações através das quais os assentados tenham instrumentos que lhes permitam enxergar a situação de fato, com todas as suas implicações, de forma que possam construir mecanismos de decisão e gestão sobre tais implicações (FELIX, 1998, p.32).

Nessa citação é apresentada a natureza conflituosa do processo de assentamento, onde emergem questões relativas a uma coletividade de famílias reunidas num único imóvel, como a reflexão sobre como os “fatores ambientais e sua distribuição no processo de parcelamento influenciam na organização das famílias” ou “como organizar a instalação de atividades produtivas por diversas famílias se o que permitia a forma anterior de exploração (por exemplo, pecuária extensiva) era o fato de ser praticada pela lógica e interesses de uma pessoa (FELIX, 1998, p.32-3)?” Nesse sentido, Felix ressalta que, via de regra, essas e outras questões não são tratadas da maneira como deveriam por uma estrutura organizativa de gestão dos assentamentos:

Uma infinidade de implicações podem ser colocadas, portanto, quando se detém sobre o imóvel selecionado – indicado, recomendado, desapropriado – para assentamento e o exercício efetivo de gestão do processo deve necessariamente passar pela sua discussão. O que ocorre, entretanto, é que, por estas implicações só irem se configurando, na prática, a partir do assentamento propriamente dito das famílias, vai se administrando emergencialmente suas consequências, queimando-se uma etapa essencial para a construção do exercício da gestão: entender todos qual é a nova ordem que está se instalando e que é necessário identifica-la com relação a problemas e alternativas (FELIX, 1998, p.34).

Nos assentamentos aqui estudados, essas questões também tiveram reflexo em seu processo organizativo. Em ambos os casos, os fatores ambientais e sua distribuição geraram conflitos durante o processo de parcelamento das terras⁴¹, e ainda encontram-se sem perspectivas de solução. Já na reflexão acerca da organização produtiva, também é notável a dificuldade de gerir esse aspecto de maneira coletiva, respeitando as

⁴¹ O parcelamento se trata da divisão da área total do assentamento em glebas ou lotes, respeitando as áreas destinadas à conservação, as áreas coletivas e aquelas destinadas às famílias. Nesse processo, para divisão das terras a serem ocupadas pelas famílias, são ponderados aspectos como proximidade às estradas de acesso, condições de solos e relevo, acesso à água de cada localidade, dentre outras, tendo em vista que existirão heterogeneidades no imóvel. Dessa maneira, lotes localizados em áreas com piores condições serão maiores do que aqueles melhor localizados, de forma compensatória. No entanto, nem sempre o parcelamento foi feito dessa maneira, sendo anteriormente realizado pela divisão arbitrária das terras em áreas de igual tamanho, reproduzindo desigualdades e conflitos dentro do assentamento, tendo em vista as diferentes condições que podem ser encontradas nas áreas parceladas.

individualidades das famílias desses assentamentos. Esses e outros aspectos serão apresentados a seguir.

2.3.1 – Estrutura Organizativa

A estrutura de organização social no PA Vida Nova se deu através de 3 núcleos formados durante a ocupação da fazenda, como é comum nos assentamentos do MST, com o objetivo de garantir a participação dos assentados no processo de gestão do assentamentos, bem como de fomentar sua unidade e cooperação. De acordo com INCRA/Cooperar (2010), os critérios para a delimitação dos núcleos foram a proximidade e a afinidade entre as famílias. Cada núcleo tem 2 coordenadores, os quais formam a coordenação do assentamento, que tem como principal papel incitar a participação dos assentados nas reuniões e assembleias realizadas no PA. Tem-se ainda para cada núcleo outros 2 coordenadores para cada setor, sendo esses de educação, saúde, frente de massa e produção, que tem como objetivo problematizar e realizar propostas para o desenvolvimento de suas respectivas temáticas dentro e fora do assentamento. No entanto, atualmente tanto a organização em núcleos como por setores não tem funcionado nos assentamentos estudados, como relatam os assentados.

Assim como o assentamento Vida Nova, o PA Roseli Nunes está organizado em núcleos de famílias e setores, tendo as mesmas motivações e objetivos. No caso do PA Roseli Nunes foram estabelecidos 4 núcleos desde a ocupação da fazenda, sendo esses nomeados: Dandara, Roseli Nunes – Mulheres Guerreiras, Zumbi dos Palmares e João Pedro Teixeira.

Nesse assentamento, pode-se dizer que há uma estrutura organizativa um pouco melhor do que no PA Vida Nova, visto que se pode identificar facilmente a coordenação do assentamento bem como os coordenadores de alguns dos setores, como de produção e frente de massa. Há ainda um expressivo número de militantes do MST assentados nesse PA, o que pode contribuir ainda com a sua estrutura organizativa. No entanto, como aponta um servidor do INCRA na SR-07, na maioria dos casos a organização dos assentamentos e a participação dos assentados é baixa:

Em alguns assentamentos tem um pouco mais de organização, como no Roseli Nunes, o que facilita as ações do INCRA. Na grande maioria dos assentamentos não tem organização nenhuma, na grande maioria o coletivo é muito pouco trabalhado, é cada um por si mesmo. [...] De maneira geral, a participação dos assentados na gestão do assentamentos é muito baixa (Dados de entrevista).

Com relação ao processo de parcelamento, além do conflito abordado no tópico anterior acerca da indecisão do número de famílias que o PA Roseli Nunes comportaria com a recuperação ambiental de algumas áreas, outros conflitos foram gerados, como a questão da família que se encontrava como arrendatária de uma área na fazenda CESBRA, e que passou a fazer parte do assentamento. Diferentemente do que esperava, com o parcelamento essa família foi direcionada para uma área distinta daquela que arrendava, gerando conflitos ainda sem perspectiva de serem resolvidos entre estes e as famílias assentadas na área anteriormente arrendada.

A produção agrícola no PA Vida Nova tem sido realizada de forma individualizada, embora algumas experiências de mutirão tenham sido relatadas, especialmente para a construção das casas, com o crédito “aquisição de materiais de construção”, como será discutido na sessão destinada aos impactos do programa crédito instalação nos assentamentos. Algumas tentativas de incitar a produção de forma coletiva foram realizadas, como a piscicultura e avicultura. No primeiro caso, contou-se com o apoio da EMATER e da Prefeitura de Barra do Piráí, que realizaram a abertura de tanques coletivos, e o fornecimento de alevinos e de ração para o estágio inicial da criação. No entanto, o local de instalação dos tanques não respeitou a legislação ambiental e o projeto não pode ser levado a diante. No caso da avicultura, foi comprada de forma coletiva, através do recurso disponibilizado pelo crédito instalação na modalidade “apoio inicial”, uma chocadeira para produção de aves. Contudo, a experiência também não foi a frente, ficando o equipamento, que deveria ser de uso coletivo, estagnado no lote de um dos assentados. O reflexo de ambas experiências é uma clara aversão das famílias à sistema de produção que envolvam algum coletivo.

A esse respeito, outros estudos sobre assentamentos como o de Soares (2009) e de Ribeiro (2001), observam a ocorrência do mesmo fenômeno, que se expressa através do conflito identitário presente no cotidiano dos assentados, que ora estão mobilizados como sujeitos políticos em torno de interesses coletivos, principalmente através da estrutura organizativa do MST; ora envolvidos em seus projetos próprios, em volta de seus interesses individuais. Esse ponto é também trabalhado por Neves (2008) em sua pesquisa sobre associativismo e comercialização em assentamentos rurais no estado do Rio de Janeiro. Para a autora a formação e reconhecimento do assentado como agente econômico e político:

Em grande parte dependente dos meios postos em prática pelos demais agentes em presença, seja os que cooperam na sustentação dos objetivos da reforma agrária, seja os que atuam na contraposição ou na intencionalidade do refluxo da consolidação do assentado, este ator, todavia, só pode ser conhecido por esta própria tensa construção, em si mesma portadora de dilemas frente à impositiva gestão de alternativas, mas muito mais de constrangimentos. (NEVES, 2008, p.172)

Dentre os constrangimentos que Neves (2008) sugere, podemos enumerar alguns que em nossa pesquisa podemos relacionar com o desgaste das famílias assentadas entre si e com as estruturas organizativas do MST: a precariedade de infraestrutura de estradas, rede elétrica, transportes e comunicação, que tornam difíceis as condições de vida dos assentados; a alta rotatividade dos técnicos de assistência técnica nos assentamentos, o que dificulta o estabelecimento de relações de confiança e de socialização duradouras; as dificuldades de se produzir na terra, e que guardam relação com as condições ambientais dos assentamentos e com a concepção de agricultura trazida pelos assentados; e o tempo operacional de órgãos públicos, especialmente do INCRA. Esse último ponto é mais ressaltado dentre os assentados e militantes, por acarretar em uma série de frustrações que desconstroem, pouco a pouco, os laços de confiança estabelecidos durante a fase de acampamento na ocupação da terra:

Uma frustração gera a outra: a lentidão operacional do INCRA desgasta os sonhos das famílias, que desgastam suas relações entre si e com o MST, e nesse emaranhado tem ainda a frustração da produção, com relação direta da concepção de agricultura que os assentados carregam (Dados de entrevista).

A espera⁴² pelo acesso aos direitos que lhes são apresentados a partir do momento em que se tornam assentados gera uma série de incertezas a serem administradas individual e coletivamente. De acordo com Neves, essas incertezas são ainda maiores no que tange a comercialização da produção, visto que:

Na constituição do assentado, a relação do produtor com o mercado torna-se mais dramática. A inserção no programa de assentamento

⁴² Vale ressaltar que esse aspecto tem relação operacional do Incra, que será analisada com mais detalhes posteriormente, cabendo no entanto adiantar que não consideramos essa uma questão que se relaciona diretamente com a qualidade dos serviços prestados pelos funcionários do órgão, e sim por uma série de fatores limitantes a sua ação que podem estar relacionadas ao espaço ocupado pela reforma agrária na agenda política do país.

pressupõe um certo saber sobre o processo de trabalho na agricultura, mas aceita e até deve aceitar o desconhecimento sobre a comercialização, domínio de regras e de socialização próprias, por isso mesmo aprendido no processo em que o produtor mercantil assim se conforma. A precariedade de recursos materiais e financeiros recorrente em processos de assentamento aí produz então efeitos mais agudos e riscos de inviabilidade. A subordinação aos intermediários da circulação de mercadorias se torna mais grave porque é um mal necessário à constituição e reprodução do grupo de produtores.

Embora boa parte das formas associativas para comercialização da produção dos assentados analisadas por Neves (2008, p.207) ainda apresentem “constrangimentos impositivos da dependência ou falta de alternativa e submissão aos meios de extração do valor do trabalho”, algumas soluções que permitem “programar, estocar e escolher o momento mais oportuno de circulação de mercadorias” tem sido estimuladas, e que para serem atendidas “o produtor deve desenvolver capacidade de planejar a comercialização, produzindo mercadorias referenciadas por planos de produção”. Tendo em vista as dificuldades relacionadas comercialização, no PA Roseli Nunes, alguns passos foram dados no sentido de fortalecer a cooperação, ambos surgidos a partir de um seminário realizado pela equipe de ATES: a formação de uma cooperativa de produção e comercialização no assentamento, que ainda se encontra em regulamentação; e a formação de um grupo para trabalhar em mutirão. A respeito do mutirão de trabalhos, o grupo que é formado majoritariamente por mulheres, levanta algumas questões que são reflexo da caracterização social do assentamento, como nota-se no relato de uma das participantes:

Pra nós o legal é isso, mostrar que as mulheres têm a mesma força dos homens. Eu sou uma das pessoas que o marido não queria que nem passasse perto do mutirão. Hoje ele já vê de outro jeito, viu que o mutirão é bom pra nossa família, que um companheiro ajuda o outro, ficou muito melhor (Dados de entrevista).

Outro ponto importante, que também reflete a caracterização etária das famílias assentadas é a discussão presente no mutirão de que no grupo não haveria a preocupação com a produtividade do trabalho alheio, e sim com o compromisso e disposição das pessoas envolvidas em cooperar, ou, nas palavras de uma das participantes: “Ninguém cobra o serviço do outro, cada um faz na sua potência (Dados de entrevista)”.

Observou-se nas entrevistas que 18,2% dos entrevistados fazem parte do mutirão, que atualmente se tornou um grupo de trabalho de mulheres, por concentrarem desde sua

formação a maior participação feminina. Constatou-se ainda nas entrevistas que cerca de 27% dos assentados participam de grupos de oração, 63,6% se considera como participante do MST; 9% diz pertencer a outras organizações sociais, e 27,2% dos entrevistados disseram não fazer parte de nenhuma forma de organização social. Verificou-se ainda que 32% dos entrevistados gostaria de participar de cooperativas, especialmente para avançar na questão do escoamento produtivo, tido como uma grande dificuldade para as famílias; 14% gostaria de participar de associação de moradores e 9% de grupos de oração.

Apesar de no PA Roseli Nunes haver um número considerável de assentados militantes no MST, muitos entrevistados questionam a pouca participação da militância do MST no processo organizativo do assentamento e mesmo do mutirão, visto a grande relevância de atividades cooperativas na pedagogia do MST: “a maioria da militância está aqui no Roseli Nunes, mas não participa das atividades”. Tal constatação pode estar articulada com o processo de esvaziamento da reforma agrária na esfera governamental, que tem impactos diretos nas lutas e conquistas dos movimentos sociais de luta pela terra. Nesse ponto, na visão de uma das servidoras do INCRA-Sede, a pouca efetividade e eficiência das políticas de reforma agrária realizadas até o momento é um dos principais elementos para tal análise:

Eu acho que os movimentos sociais hoje estão diante de um empasse, porque tem uma política deliberadamente falaciosa, que diz que vai investir na qualidade dos assentamentos. Óbvio que o assentamento tem que ter qualidade, não basta assentar as famílias, tem que dar condições para o desenvolvimento do assentamento e todos os indivíduos, implantando toda a infraestrutura necessária, trazendo a política de apoio inicial, o próprio crédito produtivo posteriormente, tem que ter tudo isso. Só que todo movimento para se sustentar precisa de vitória, e não existe nenhum investimento do ponto de vista de assentamento de novas famílias. Então isso, para mim, cria para os movimentos um problema sério. Tem famílias que estão há mais de 10 anos em acampamento, e a perspectiva de assentamentos delas é muito restrita. Eu acho que os próprios movimentos já estão sentindo isso, já perceberam que com o governo já tinha fechado (Dados de entrevista).

Nesse sentido, a importância do caráter motivacional da luta pela terra é ressaltado por um militante do MST no estado do Rio de Janeiro:

É necessário que as pessoas acreditem que a reforma agrária vai acontecer. É por isso que hoje o povo não está lutando por reforma agrária, porque eles não acreditam que vai acontecer. Eles veem que se fica 6, 7, 10 anos acampado e não consegue arrumar nada. Isso não é referência de conquista, é referência de derrota. Ninguém se lança em um

desafio novo sem ter um mínimo de certeza, de projeção (Dados de entrevista).

Não deve se perder de vista, no entanto, o papel questionador da estrutura da propriedade e portanto, a estrutura de poder arraigada na sociedade brasileira realizado pelo MST. No entanto, embora os avanços em termos de participação social sejam muitos a partir do momento em que uma família se junta a outras, e a um movimento articulado internacionalmente de luta pela terra, e se torna um sujeito ativo de seu processo de desenvolvimento, pôde-se captar tanto na visão dos assentados como dos servidores do INCRA um baixo grau organizativo nesses assentamentos. Nota-se ainda que a pouca organização desses assentamentos tem efeito tanto sobre o aspecto produtivo dos mesmo, uma vez que a maioria das famílias tem problemas com o escoamento de sua produção e esse se torna um dos principais limitantes para seu avanço; quanto para a qualidade de vida, uma vez que inúmeras dificuldades infraestruturais presentes em um assentamento serão dificilmente superadas individualmente.

2.3.2 – Infraestrutura nos assentamentos

Em termos infra estruturais, o que se observa nesses assentamentos é que esse pode ser um grande condicionante para seu desenvolvimento produtivo, assim como para a qualidade de vida das famílias. Um desses aspectos se refere às condições das estradas no PA Vida Nova, como retratam as imagens a seguir, e como observado por Lima, Cortes e Abreu:

Nessas condições, as famílias são obrigadas a se deslocarem a pé, carregando suas mercadorias, ferramentas, materiais propagativos para iniciar os plantios, insumos e bens de consumo. Essa realidade, portanto, tem afetado diretamente a qualidade de vida desses assentados, bem como sua produtividade, sua soberania e segurança alimentar. Essa situação tem se perpetuado desde a fundação do Projeto de Assentamento Vida Nova, no entanto, mais recentemente, tem afetado outra esfera – a construção de moradias. A falta de acesso aos lotes impede que os assentados recebam os materiais de construção disponibilizados pelo Crédito Habitacional (INCRA). No momento 04 (quatro) famílias não puderam receber seus materiais de construção devido à precariedade das estradas. Enquanto aguardam, essas famílias permanecem habitando barracos feitos de lona, estuque ou madeira não tratada; sujeitas as intempéries climáticas, ataques de animais silvestres, contaminações das mais diversas devido à ausência de saneamento básico. A estrutura de estradas faz-se ainda indispensável para disponibilização de energia elétrica aos lotes atualmente isolados, o que acarreta em inúmeras dificuldades para o beneficiamento, conservação e comercialização dos

produtos dos assentados, bem como em suas condições de vida (LIMA; CORTÊS; ABREU, 2011, p.2).

De acordo com nossa pesquisa, 20% das famílias do PA Vida Nova e 40% no PA Roseli Nunes estão localizados em lotes cujo acesso é feito por estradas de terra em más condições, como pode ser observado nos mapas apresentados nas figuras 8 e 9 a seguir. No caso do PA Roseli Nunes, duas famílias se localizam em lotes sem estrada de acesso o que dificulta muito suas condições de vida e desenvolvimento produtivo.



Figura 7: Estradas no PA Vida Nova

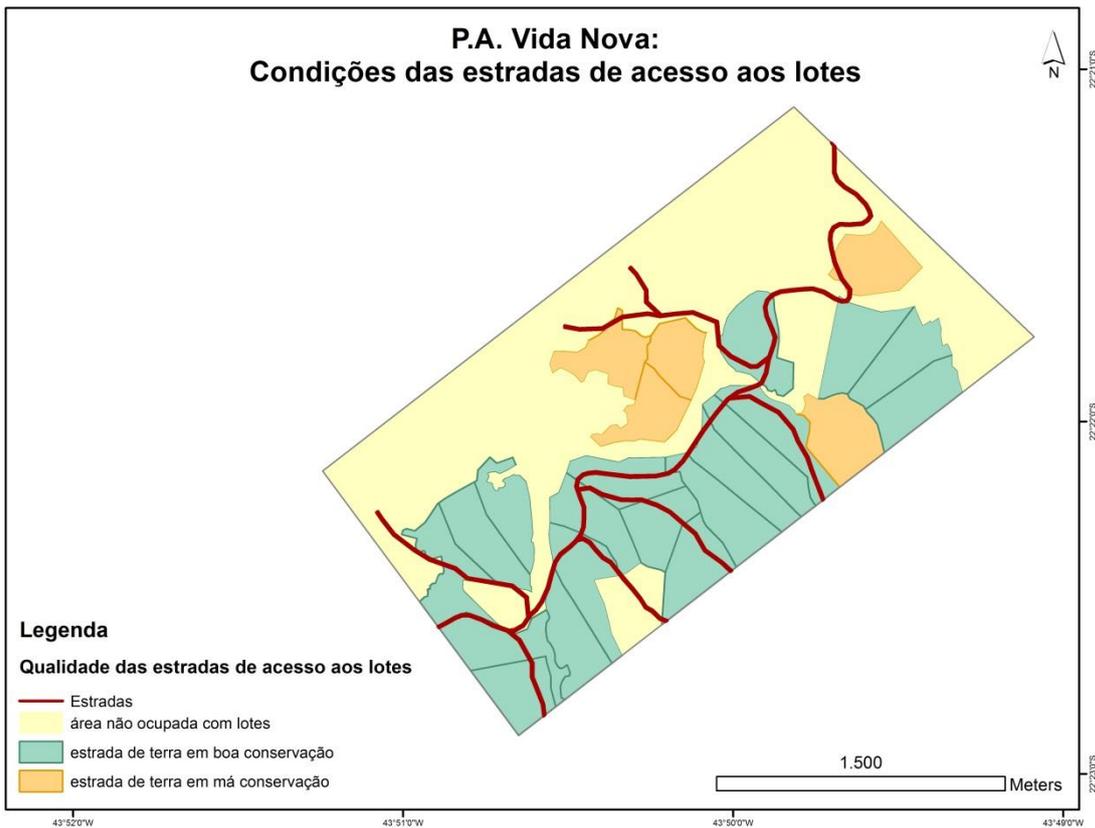


Figura 8: Mapa das condições das estradas de acesso aos lotes no PA Vida Nova.

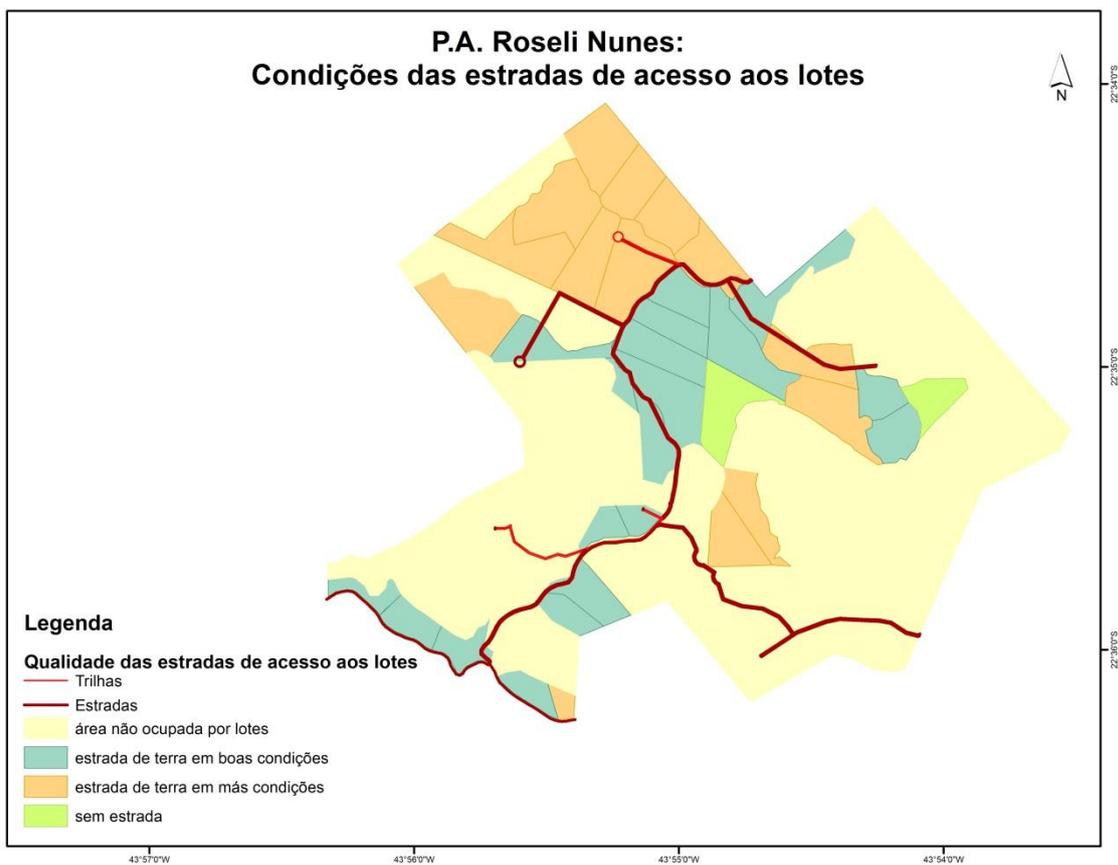


Figura 9: Mapa das condições das estradas de acesso aos lotes no PA Roseli Nunes

Como pode ser notado na citação de Lima, Cortês e Abreu (2011) acima, algumas famílias também se encontram sem acesso à energia elétrica, o que tem seus reflexos diretos sobre o aspecto produtivo. Nesses assentamentos, a grande maioria das famílias se dedica a pecuária leiteira, além de outros cultivos para o consumo próprio, no entanto a falta de rede elétrica impossibilita a produção de queijos e outros derivados do leite, como desejam muitos dos assentados, pela impossibilidade de armazenar esses produtos. Não obstante, a falta de rede elétrica afeta a qualidade de vida das famílias, e especialmente nos casos em que membros da família adoecem, sua permanência na terra se torna quase impossível. Esse aspecto tem reflexo também sobre a segurança, pela falta de iluminação pública, nas principais vias nos assentamentos.

No PA Vida Nova, a grande maioria dos assentados já tem acesso à eletrificação em suas casas. Já no PA Roseli Nunes esse quadro se inverte, e somente uma minoria de 9,09% dos assentados tem acesso a esse serviço, e em geral, de maneira informal. A falta de eletrificação no PA Roseli Nunes é decorrente da ausência de registros oficiais que reconheçam as estradas secundárias que dão acesso a grande parte dos lotes, impossibilitando que a empresa Light cadastre as famílias com seus respectivos endereços para que haja a cobrança pelo serviço de luz. Nesse sentido, pode-se considerar que a resolução desse problema poderia ser simples, bastando que se criasse e aprovasse na Câmara Municipal dos Vereadores de Piraí um projeto de lei reconhecendo as estradas secundárias no assentamento, mas que no entanto, tanto a morosidade da organização interna do assentamento, quanto o descompromisso dos administradores públicos na região não propiciaram que fosse resolvido até o momento.

Com relação ao acesso a transporte público as famílias assentadas também enfrentam dificuldades. No caso do PA Vida Nova, para se deslocarem de ônibus, os assentados têm que caminhar cerca de 6 km por estrada de terra até que cheguem ao ponto de ônibus na estrada principal de Ipiabas, ou caminhar por cerca de 4 km em uma estrada de chão em estado muito precário, até que cheguem à estrada RJ-146, que leva à Valença. Já no PA Roseli Nunes, é possível caminhar cerca de 2 km (desde a sede do PA) até o ponto de ônibus que leva à Barra do Piraí, ou cerca de 6 km para pegar ônibus para Piraí. Esse é outro aspecto que dificulta o escoamento produtivo no assentamento, ficando a venda dos produtos muitas vezes restrita à compra direta ou por meio de intermediário no próprio lote. Por ser uma região com pouco movimento de carros e pessoas, essas vendas diretas acabam sendo escassas e as famílias assentadas acabam não tendo muitas opções

para comercializar seus produtos. Alguns relatam que por vezes comercializaram suas hortaliças em bairros vizinhos, transportando-as em carroças improvisadas e bicicletas, mas que, no entanto, muitas vezes os preços oferecidos pelos consumidores não compensam o deslocamento.

Sobre o acesso à água, esse é um recurso em abundância nos assentamentos estudados, e do qual os assentados não se queixam. No PA Roseli Nunes, sua quantidade é considerada suficiente por 77,3% das famílias e sua qualidade é dita muito boa por 40% das famílias, boa por 54,4%, e razoável por 9%. Cerca de 36,4% originária de poços e 63,6% de nascentes. A maior parte das famílias (68%) faz uso da água para criação animal, para a lavoura e para o uso domiciliar. É importante frisar, no entanto, que não há tratamento de água nesse assentamento.

O acesso a serviços de saúde pública pelos assentados do PA Vida Nova é feito principalmente pelo posto de saúde localizado no centro de Ipiabas, a cerca de 6 km do PA Esse deslocamento pode ser dificultante em casos graves, e nesse sentido vale ressaltar, que como observou INCRA/Cooperar (2010), não existe uma política de saúde definida para as áreas de assentamentos no município de Barra do Piraí. Já no PA Roseli Nunes, os assentados recebem visitas periódicas de uma equipe de saúde multidisciplinar, especialmente aqueles com problemas de saúde crônicos e de idade mais avançada, como relata um assentado de 72 anos: “Os agentes de saúde nos visitam frequentemente. Dão remédio, se ligar precisando de atendimento eles vêm na hora, dão assistência com automóvel, levam para o hospital (Dados de entrevista).”

Nota-se que a grande maioria das famílias tem em seus quintais ervas medicinais das quais fazem uso sempre que necessário, recorrendo à medicamentos alopático em última instancia. Essa prática tem estreita relação com a trajetória prévia das famílias, e seus hábitos culturais, no entanto, também é fruto dos esforços do Setor de Saúde da estrutura organizativa do MST e suas práticas no assentamento. Esse setor organiza o “Curso de Saúde”⁴³, que aborda a produção de ervas medicinais e medicamentos fitoterápicos, bem como capacita assentados e militantes no movimento a para usarem terapias tradicionais chinesas e práticas alternativas em saúde. Os cursos geralmente ocorrem na sede do PA Roseli Nunes, participando do mesmo assentados, acampados e militantes de diversas regiões do estado. Em sua pesquisa sobre a experiência com plantas

⁴³ Nesses cursos são ainda oferecidas orientações sobre alimentação, exercícios físicos e respiratórios e práticas específicas de cura, como shiatsu, moxabustão e acupuntura.

medicinais em assentamentos do MST no Rio de Janeiro, Ricardo (2011) pode constatar sua importância para a superação das dificuldades em infraestrutura observadas acima:

Morar em áreas organizadas pelo MST implica vivenciar diariamente as implicações na saúde da dificuldade de moradia adequada, produção, lazer e educação. Inevitavelmente, a luta pela saúde passa pela luta pela Reforma Agrária – contemplando os direitos acima mencionados. A Medicina Popular, ao articular questões mais amplas do que a doença propriamente dita do plano individual, contempla discussões e intervenções nas necessidades de saúde do grupo em questão (RICARDO, 2011, p. 158).

Nota-se ainda que nesses assentamentos não há coleta de lixo, sendo, via de regra, os resíduos queimados ou depositados nos quintais sem tratamento adequado. Alguns assentados realizam compostagem dos resíduos orgânicos (22,7%), produzindo um composto orgânico que é utilizado na fertilização das plantas nos quintais, no entanto essa prática ainda não é totalmente incorporada no assentamento. Outro ponto observado, e que se relaciona com a saúde dos assentados, é o desconhecimento sobre cuidados no manuseio e aplicação de agrotóxicos, como o uso de equipamentos de proteção individual (EPI), doses de aplicação, lavagem e descarte das embalagens utilizadas.

O serviço de saneamento básico também não está presente nos assentamentos estudados, e mesmo com no momento atual, com a recente construção das habitações definitivas, não há perspectiva de que esteja. De acordo com o PDA elaborado por INCRA/Cooperar em 2010, 72% das famílias possuíam banheiro com fossa negra e 28% valas a céu aberto. Atualmente, cerca de 86,36% das famílias no PA Roseli Nunes possuem fossas negras em suas moradias, enquanto 9% descarta seus excrementos em valas a céu aberto e 4,5 % não possui banheiros. No PA Vida Nova, onde o crédito aquisição de materiais de construção foi aplicado, todas as famílias têm fossas negras, e há ainda uma família que construiu uma fossa biodigestora, construída a partir de experiências de sucesso em assentamentos em Minas Gerais, e apresentada aos assentados pela equipe de ATES na ocasião da elaboração dos projetos para as casas em 2010⁴⁴. Os dados de saneamento dos assentamentos anteriores à implementação da modalidade “Aquisição de materiais de construção” do programa Crédito instalação são também apresentados nas figuras 10 e 11 a seguir.

⁴⁴ Essa informação não é apresentada no mapa acima, mas será trazida nos mapas referentes aos impactos do programa Crédito instalação no capítulo 3.

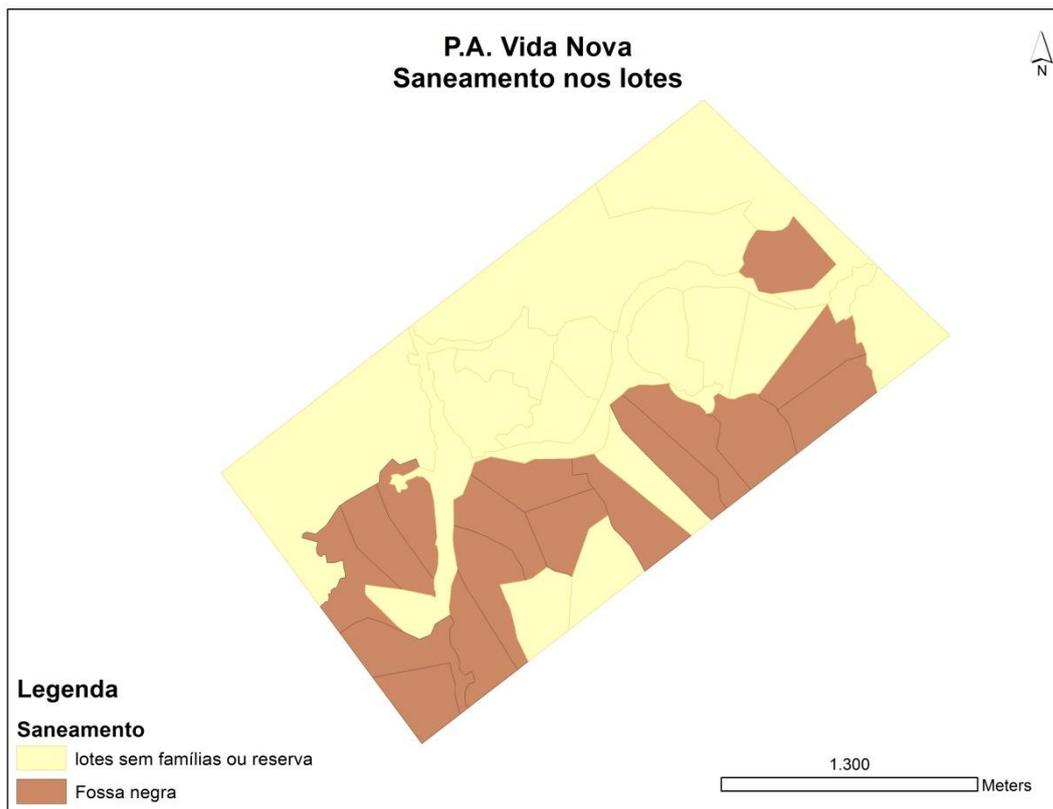


Figura 10: Mapa do saneamento nos lotes do PA Vida Nova

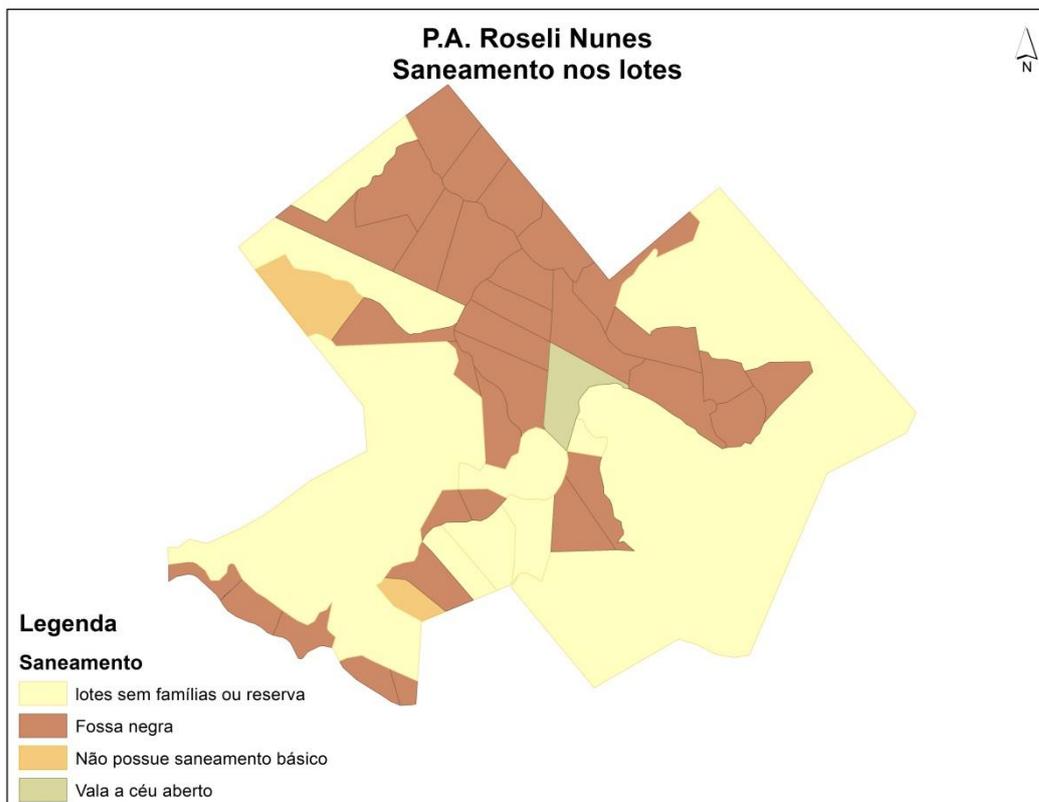


Figura 11: Mapa do saneamento nos lotes do PA Roseli Nunes

2.4 – Aspectos ambientais

Por aspectos ambientais entendemos o conjunto de elementos naturais que compõem a paisagem dos assentamentos estudados, e que apresentam maior relevância para nosso objeto de estudo. Como já descrito anteriormente, o cenário nesses assentamentos é o reflexo de um meio rural abandonado e improdutivo, no entanto, inserido em uma região que vive um crescimento econômico através da industrialização. Essa conjuntura faz dos aspectos ambientais um ponto chave para a discussão do desenvolvimento desses assentamentos, tanto pela sua centralidade na agricultura; quanto pelo papel dos recursos naturais na economia da região; e ainda pelo passado de exploração desses recursos durante os ciclos econômicos lá estabelecidos.

Esse quadro de precariedade dos aspectos ambientais é também encontrado em outros assentamentos no restante do país, como destaca uma servidora do INCRA em nível nacional: “Do ponto de vista ambiental as áreas já são adquiridas com um passivo ambiental terrível, porque já foram degradadas pelos proprietários, e o pior é que o ônus cai para os assentados (Dados de entrevista)”.

Para abordar os aspectos ambientais foram considerados aqueles que tem maior influencia no sentido de condicionar atividades agrícolas e não-agrícolas nos assentamentos, ou ainda que interfiram na qualidade de vida dos assentados. Assim, serão apresentados a seguir o relevo, tipos de solo, e tipo de uso da terra nos assentamentos estudados.

2.4.1 – Relevo

De acordo com o Laudo de Vistoria e Avaliação em Imóvel Rural⁴⁵ realizado pelo INCRA em 2006, os principais fatores ambientais limitantes ao desenvolvimento de atividade agropecuárias no assentamento Roseli Nunes seriam os aspectos geomorfológicos e de relevo. O documento aponta que as áreas são caracterizadas por apresentarem declividades superiores a 18%, o que pode apresentar riscos potenciais e instabilidade com relação a processos erosivos.

⁴⁵ O Laudo de Vistoria e Avaliação em Imóvel Rural é um produto da avaliação realizada pela equipe técnica do INCRA no imóvel rural declarado de interesse social para fins de reforma agrária através de Decreto Presidencial. Essa avaliação consiste na determinação técnica do valor de mercado do imóvel como um todo, estando incluídas as terras, suas acessões naturais e benfeitorias indenizáveis. Nesse trabalho esse documento será utilizado visto que representa um parecer técnico e descritivo das condições encontradas na ocasião da desapropriação do imóvel que deu origem ao assentamento estudado.

A partir dessa premissa, em se considerando a declividade como forte limitante a agricultura e conservação dos solos, ao adotarmos a classificação de relevo proposta por Lepsch *et al* (1991), teremos que grande parte das áreas dos assentamentos estudados são inaptas para a agricultura. Como pode ser observado na figura 12, no caso do PA Roseli Nunes, quase 40% da área já se tornaria inapta para cultivos agrícolas intensivos, ficando restrita a cultivos e técnicas específicos de conservação dos solos, se adotarmos a classificação de declividade proposta por Lepsch *et al* (1991). A distribuição desses resultados é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 6: Distribuição da declividade no PA Roseli Nunes, de acordo com a metodologia de Lepsch *et al* (1991)

	Intervalos de declividade de acordo com Lepsch <i>et al</i> (1991)			
	0 – 6%	6 – 10%	10 – 20%	> 20%
Porcentagem da área total (%)	9,04	11,97	39,13	39,84
Peso atribuído	3	2	1	0

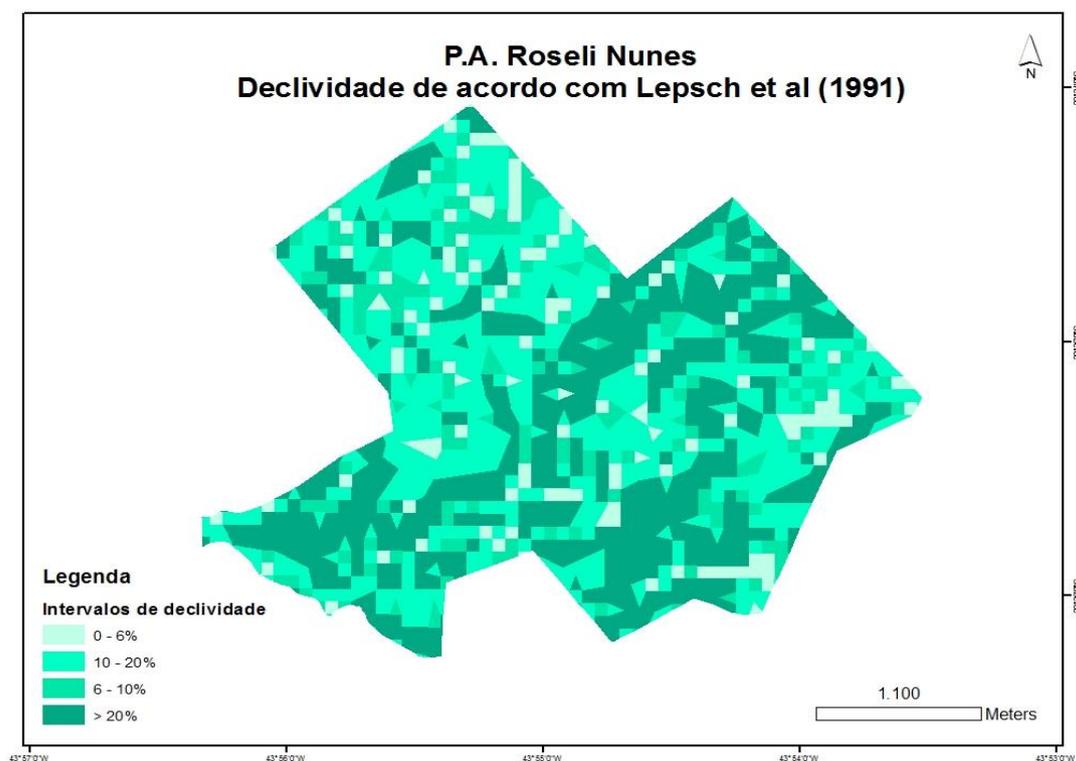


Figura 12: Mapa de declividade PA Roseli Nunes, classificado de acordo com Lepsch *et al* (1991)

No entanto, se adotarmos a classificação de declividade sugerida por Schneider, Giasson e Klamt (2009), em que a declividade não se apresenta como fator tão limitante quanto em Lepsch *et al* (1991) por considerar modelos agrícolas menos intensos em

mecanização, teremos o mapa apresentado na figura 13, onde pode-se observar que a maior parte das áreas no PA Roseli Nunes apresentam alguma limitação relacionada à declividade. Às áreas pouco declivosas, e portanto mais apropriadas para o uso agrícola intensivo ocupam pouco mais de 5% da área total do assentamento, enquanto que áreas com mais de 15% de declividade ocupam cerca de 40% de sua área total, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 7: Distribuição da declividade no PA Roseli Nunes, de acordo com a metodologia de Schneider, Giansson e Klamt (2009)

	Intervalos de declividade de acordo com Schneider, Giansson e Klamt (2009)					
	0 – 3%	3 – 8%	8 – 15%	15 – 25%	25 – 45%	> 45%
Porcentagem da área total (%)	6,53	19,76	33,66	29,50	10,50	0,05
Peso atribuído	5	4	3	2	1	0

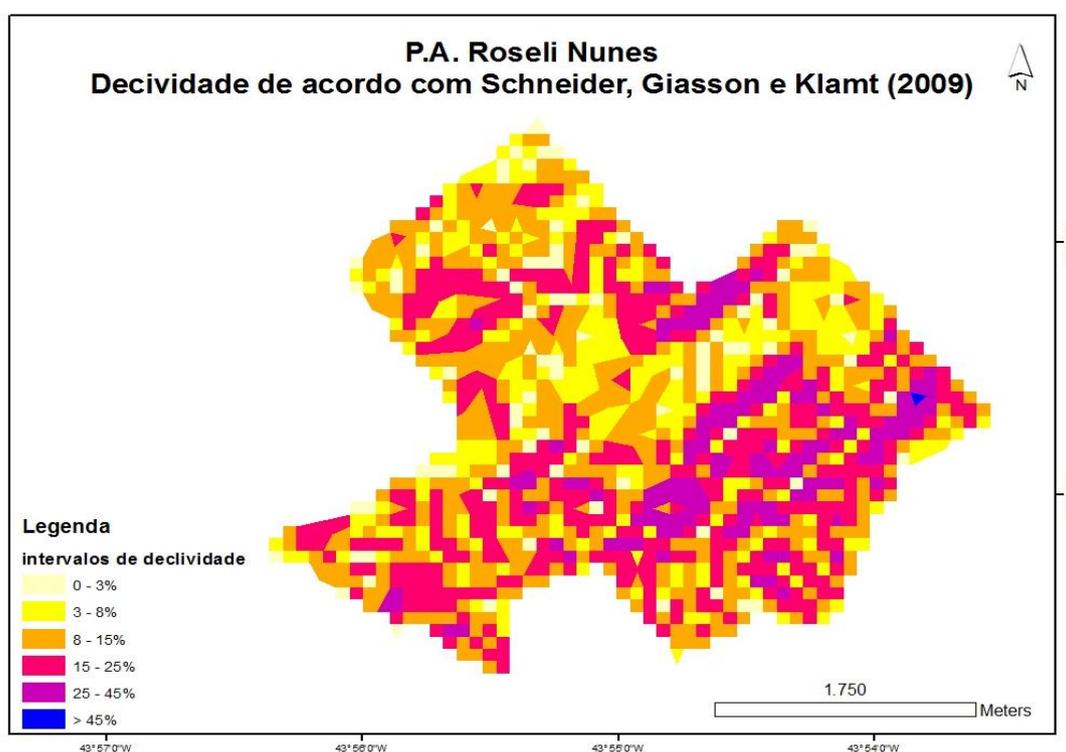


Figura 13: Mapa de declividade PA Roseli Nunes, classificado de acordo com Schneider; Giansson; Klamt (2009)

Mesmo considerando uma classificação de declividade mais flexível, como apresentada na tabela acima, pode-se notar que este é um fator relevante para esse assentamento. No PA Vida Nova, o relevo não é um fator tão limitante quanto no Roseli Nunes, como podemos notar nos mapas apresentado nas figuras 14 e 15. Na metodologia

proposta por Lepsch *et al* (1991), cerca de 50% desse assentamento apresenta restrições para a produção agrícola, como apresentamos na tabela 8.

Tabela 8: Distribuição da declividade no PA Vida Nova, de acordo com a metodologia de Lepsch *et al* (1991)

	Intervalos de declividade de acordo com Lepsch <i>et al</i> (1991)			
	0 – 6%	6 – 10%	10 – 20%	> 20%
Porcentagem da área total (%)	11	12	27	50
Peso atribuído	3	2	1	0

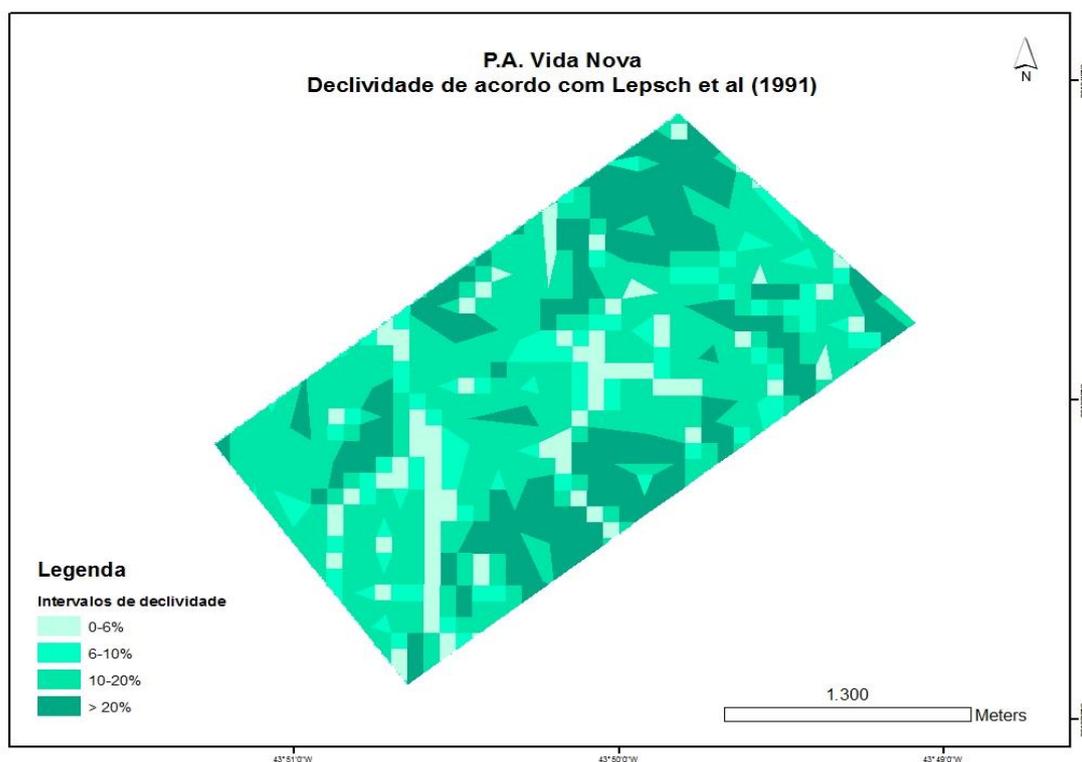


Figura 14: Mapa de declividade PA Vida Nova, classificado de acordo com Lepsch (1991)

Esses resultados se tornam ainda mais brandos se adotarmos a metodologia de classificação desse aspecto pelo critério de Schneider, Giansson e Klamt (2009), apresentados na tabela 09, onde as áreas com peso nulo se reduzem para 1% da área total do assentamento.

Tabela 9: Distribuição da declividade no PA Vida Nova, de acordo com a metodologia de Schneider, Giansson e Klamt (2009)

	Intervalos de declividade de acordo com Schneider, Giansson e Klamt (2009)					
	0 – 3%	3 – 8%	8 – 15%	15 – 25%	25 – 45%	> 45%
Porcentagem da área total (%)	8	16	30	29	16	1
Peso atribuído	5	4	3	2	1	0

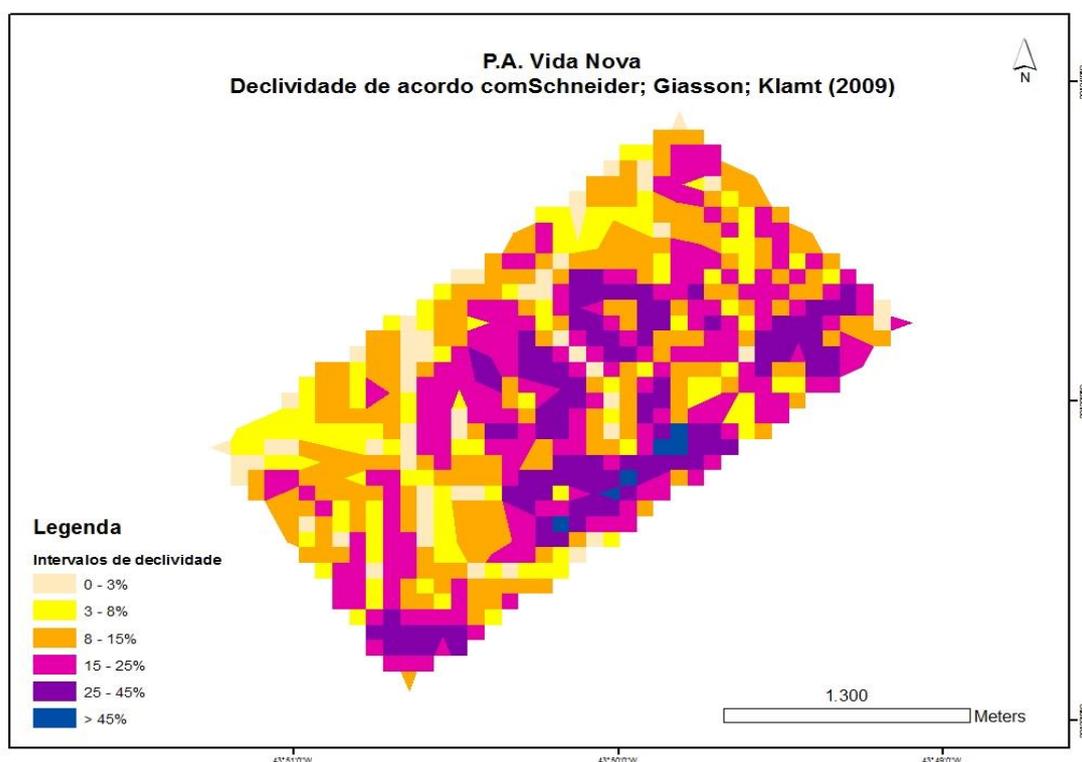
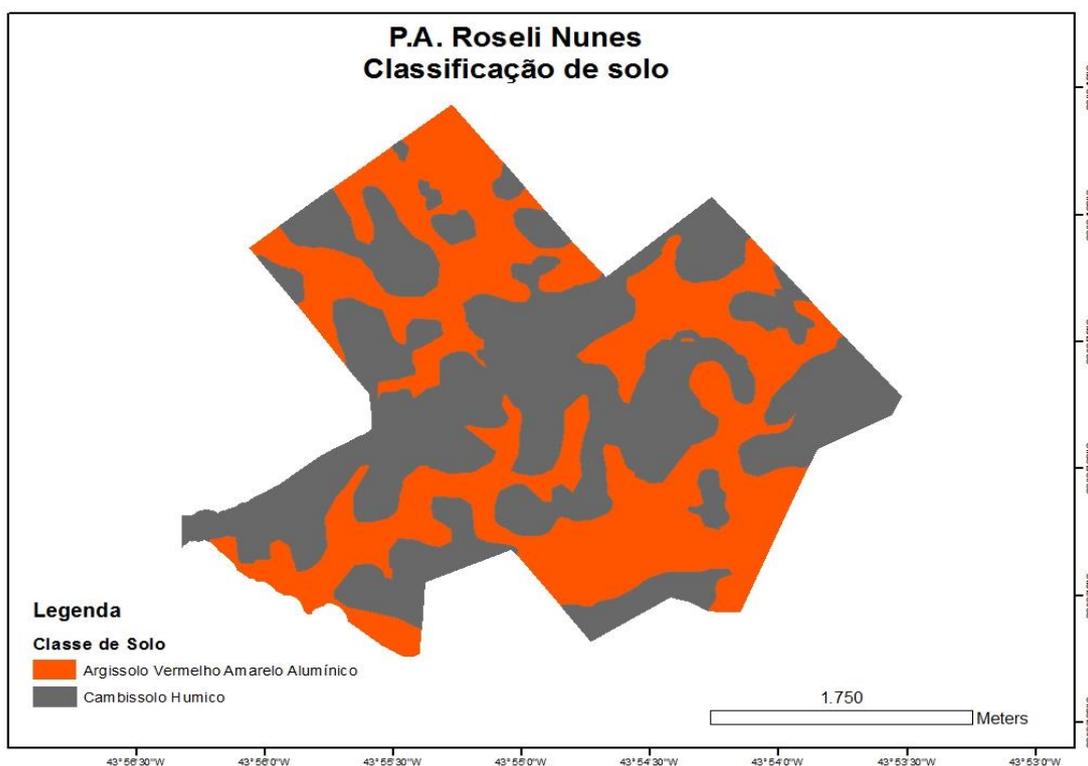


Figura 15: Mapa de declividade do PA Vida Nova, classificado de acordo com Schneider, Giasson e Klamt (2009)

Ainda assim, a declividade é um aspecto importante nesse assentamento, especialmente para sua conservação, tendo em vista os modelos de agropecuária estabelecidos nessas fazendas anteriormente. Como veremos a seguir, os aspectos do relevo desses assentamentos também guardam relação com os tipos de solo lá encontrados.

2.4.2 – Solos

De acordo com Silva (2010), os principais tipos de solos presentes no PA Roseli Nunes se classificam como Argissolo Vermelho-Amarelo Alumínico típico textura argilosa A moderado e Cambissolo Húmico típico textura média, como pode ser observado na figura 16 a seguir. A autora aponta que os argissolos são encontrados em áreas de relevo mais acidentado nesse assentamento, sendo, portanto mais restritos quanto ao uso devido à grande susceptibilidade à erosão, como visto anteriormente. No entanto, em comparação com os Cambissolos húmicos, os argissolos seriam mais indicados ao uso agrícola, pois, embora sejam solos de baixa fertilidade natural, são mais profundos, e apresentam em geral uma melhor drenagem e textura do que os cambissolos. Notou-se ainda a presença de pedregosidade relacionada aos argissolos em algumas áreas, o que de acordo com Schneider, Giasson e Klamt (2007) é uma grande limitação ao uso agrícola.



*mapa feito pela autora a partir de dados de Silva (2010)

Figura 16: Mapa de classes de solos no PA Roseli Nunes

Os cambissolos húmicos, que podem ser associados aos neossolo litólicos descritos no Laudo de Vistoria do INCRA, são encontrados nas áreas de baixadas. Essa classe de solos, apesar de mais bem localizada no assentamento, apresenta má drenagem, pela presença de camadas adensadas de argila de alta atividade no solo (ou “tabatinga”, como descrevem os assentados) reduzindo a velocidade de infiltração da água, além de em geral serem solos mais rasos.

A análise de Silva (2010) nos apontou ainda que os solos do PA Roseli Nunes apresentam problemas de acidez em grande parte de suas áreas, além de baixos teores de nutrientes, especialmente nas áreas destinadas ao plantio de eucalipto e à pastagem de animais.

Nos mapas apresentados observou-se que os solos mais apropriados para o uso agrícola, que seriam os argissolos, encontram-se nos intervalos de declividade mais restritivos; enquanto que os cambissolos, que seriam menos apropriados para o meio agrícola estariam relacionados às declividades mais brandas. Dessa maneira, ao atribuímos pesos aos atributos relacionados à declividade e classe de solo, obtivemos os mapas apresentados na figura 17, onde são expostas as áreas de maior viabilidade de uso agrícola.

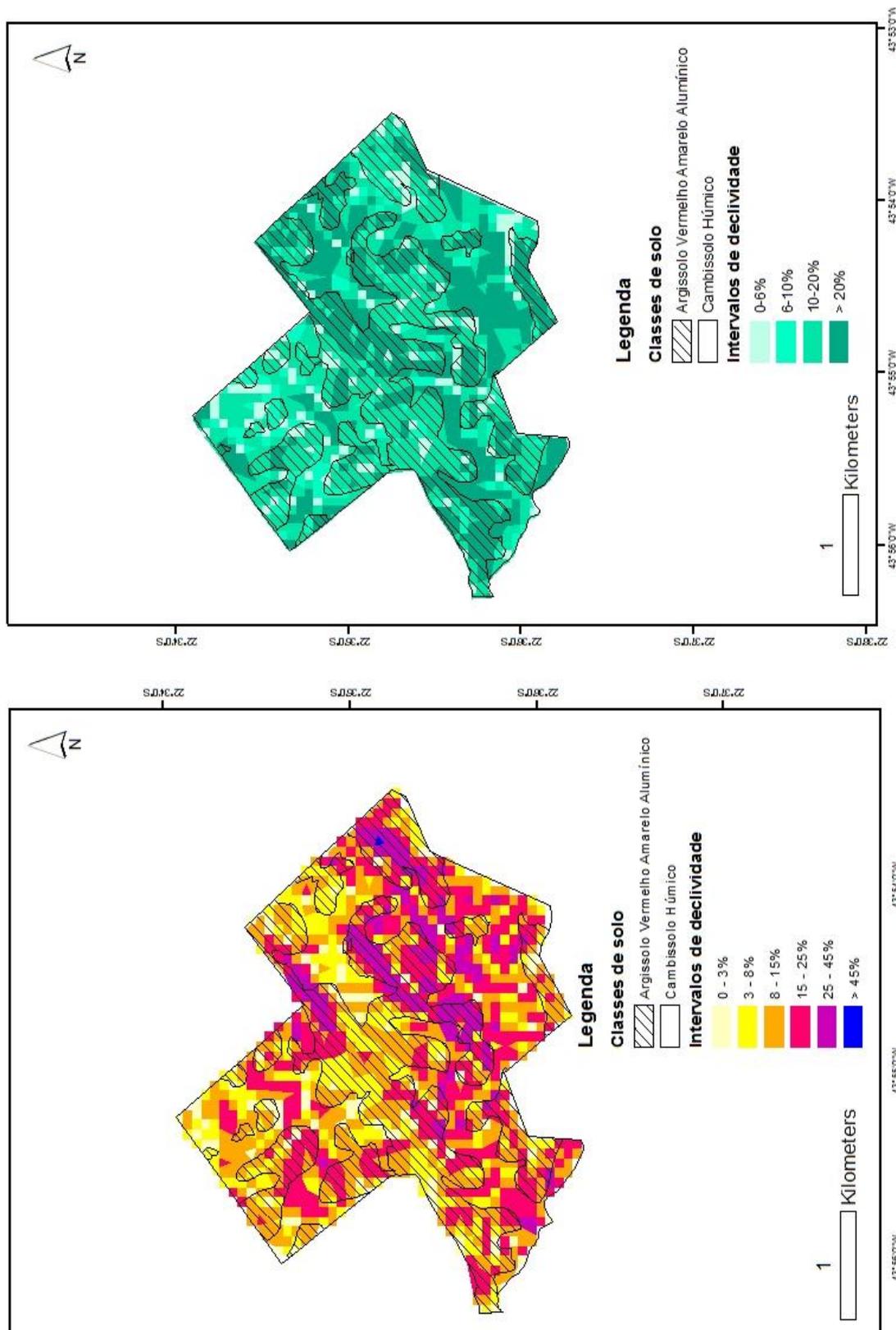


Figura 17: Mapa de viabilidade para o uso agrícola, segundo a declividade e o tipo de solo no PA Roseli Nunes e Vida Nova (de acordo com as classificações de Lepsch *et al*, 1991 e Schneider; Giasson; Klamt, 2009).

É importante ressaltar, no entanto, que as áreas classificadas como de pior qualidade nesse trabalho podem apresentar aptidão para o desenvolvimento de outras atividades, como a piscicultura nas áreas de baixada em que os cambissolos húmicos apresentam camadas adensadas de argila; plantio agroflorestal (SAF)⁴⁶ nas áreas mais declivosas e que no entanto, tem os solos mais profundos. No entanto, outro aspecto a ser considerado é o *payback* desse sistema de cultivo, cujo retorno de investimentos se concentra no médio e longo prazo, o que pode não parecer uma alternativa interessante para muitas das famílias tendo em vista a intensa necessidade de trabalho no manejo dos SAFs e ainda considerando a idade avançada de muitos dos responsáveis pelos lotes, como indicaremos no tópico seguinte referente à caracterização social dos PAs estudados.

Vale mencionar também as atividades não necessariamente agrícolas que podem ser desenvolvidas nas áreas menos apropriadas para a agricultura, como o artesanato, o turismo rural, dentre outras. No entanto, o que gostaríamos de ressaltar, é que os aspectos ambientais condicionantes nesses assentamentos limitam as possibilidades de desenvolvimento das famílias assentadas, especialmente quando pensamos nos quadros produtivos que as mesmas projetaram para o futuro, apresentados no tópico anterior. A maioria dos assentados deseja produzir alimentos como milho, feijão, mandioca, cana, e que necessitam de condições adequadas para que sejam produtivos e capazes de suprir as necessidades alimentares das famílias, bem como gere excedentes que possam ser comercializados. Tendo em vista a maior proximidade da metodologia de classificação de declividade proposta por Schneider, Giasson e Klamt (2009) da realidade dos assentamentos, desse ponto em diante usaremos para as modelagens esses parâmetros.

2.4.3 – Uso e ocupação da terra

Como pode-se observar nas tabelas a seguir, em ambos os assentamentos prevalece a ocupação com eucalipto, sendo que a maior parte deste já foi colhida atualmente, ou encontra-se em más condições de manejo. Em ambos assentamentos, algo em torno de

⁴⁶ Plantio baseado no consórcio de plantas de diferentes estratos, desde o herbáceo até o arbóreo, e que permite, portanto uma produção em sucessão ecológica, no sentido de aumentar a diversidade ecológica do sistema produtivo, aumentar a fertilidade e aspectos físicos dos solos pela constante incorporação de matéria orgânica, bem como possibilitar que se tenha a colheita de produtos desse sistema ao longo de todo o ano, e não somente concentrada em determinado período. Esse tipo de sistema produtivo já tem sido vislumbrado por alguns assentados, tendo em vista seus benefícios ao longo prazo para a recuperação ambiental e para a renda familiar. No entanto poucos iniciaram experiências nesse sentido, principalmente com a indecisão decorrente do processo de parcelamento do assentamento, que faz com que as famílias fiquem receosas de investirem em um local e serem transferidas para outro, perdendo sua produção.

40% da área total é ocupada por unidades de conservação, as quais embora apresentem alguma perspectiva de uso socioeconômico⁴⁷, não tem sido utilizadas pelos assentados de acordo com as entrevistas realizadas. Nesse quadro, sobram para utilização agropecuária as áreas ocupadas com pastagem e as áreas destinadas anteriormente ao plantio de eucalipto, que notadamente encontram-se altamente degradadas.

Tabela 10: Tipos de uso e ocupação do solo no PA Roseli Nunes

	Tipos de uso e ocupação do solo					
	reflorestamento eucalipto	pastagem	reserva legal	APP	Gasoduto	Rede elétrica
% área total	37,31	22,60	24,49	15,6	0,77	3,87
Peso	1	2	0	0	0	0

Tabela 11: Tipos de uso e ocupação do solo no PA Vida Nova

	Tipos de uso e ocupação do solo					
	reflorestamento eucalipto	pastagem	reserva legal	APP	mata mista	saibreira
% área total	28,53	23,58	23,26	15,64	5,9	0,28
Peso	1	2	0	0	0	0

Ao examinarmos os mapas apresentados nas figuras 18 e 19, em ambos assentamentos notaremos os vestígios de monocultivos de eucalipto, que junto com a pecuária foram o último tipo de exploração realizado nos imóveis até sua desapropriação. Não obstante os efeitos devastadores e multidimensionais (pois abarcam consequências culturais, ambientais, econômicas e sociais) dos monocultivos de eucalipto, como demonstrado por Shiva (2002)⁴⁸, a paisagem dos assentamentos estudados é por si própria uma denúncia de seu passado, onde resquícios de matas são contrastados em um cenário de degradação ambiental, e que tem reflexos diretos sob os aspectos econômicos e produtivos do assentamento.

⁴⁷ De acordo com o Código Florestal brasileiro, é possibilitado o uso socioeconômico de Unidades de Conservação como Reserva Legal (RL) e mesmo Áreas de Preservação Permanente (APP) desde que apoiados por um uso sustentável e apoiado em planos de manejo, o que subentende-se políticas públicas que subsidiem tanto em termos técnicos como em recursos materiais tais iniciativas.

⁴⁸ “O eucalipto [...] considerado em termos ecológicos, é improdutivo e até negativo, porque essa visão avalia o ‘crescimento’ e a ‘produtividade’ das árvores em relação ao ciclo da água e sua conservação, em relação ao ciclo da água e sua conservação, em relação à fertilidade do solo e às necessidades humanas de alimento e produção de alimento. O eucalipto destruiu o ciclo da água das regiões áridas em virtude de sua grande demanda de água e sua incapacidade de produzir húmus, que é o mecanismo da natureza para conservar a água. (SHIVA, 2002)”

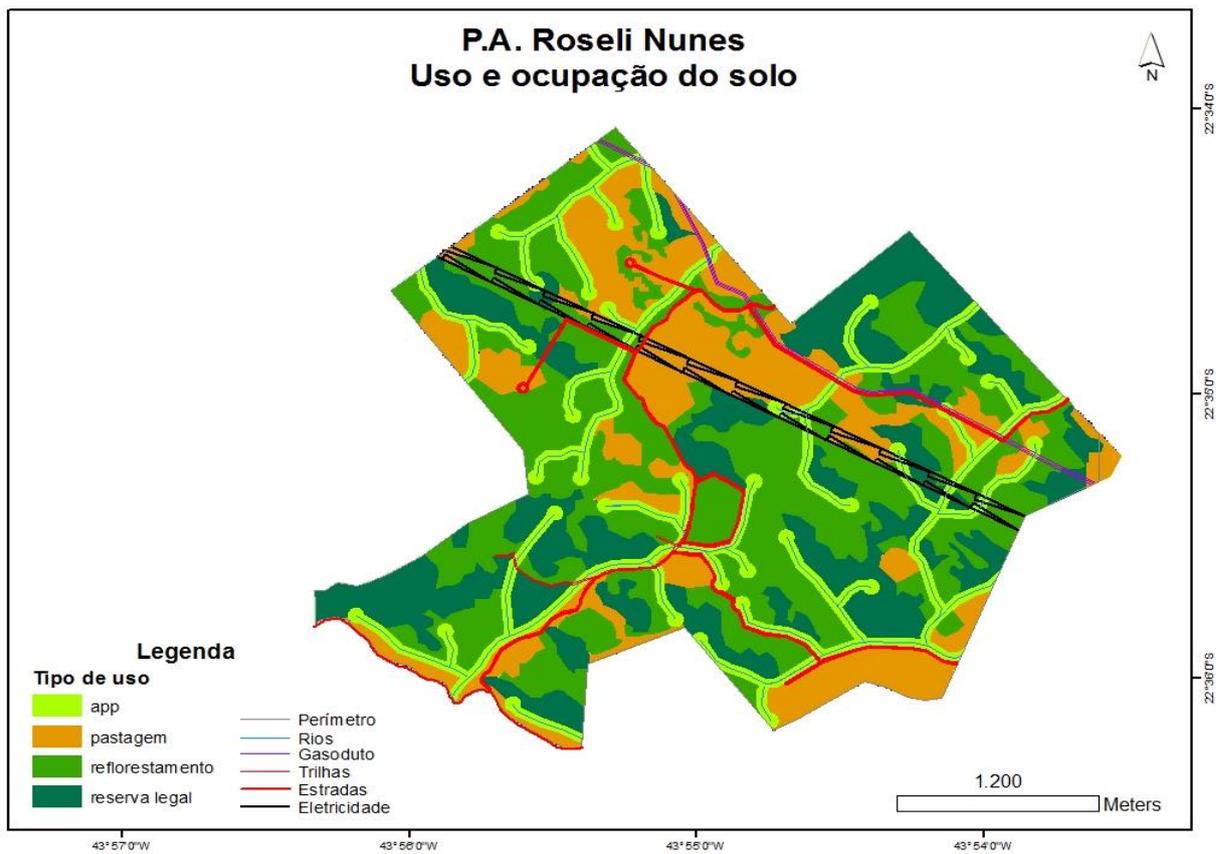


Figura 18: Mapa de uso e ocupação do solo no PA Roseli Nunes

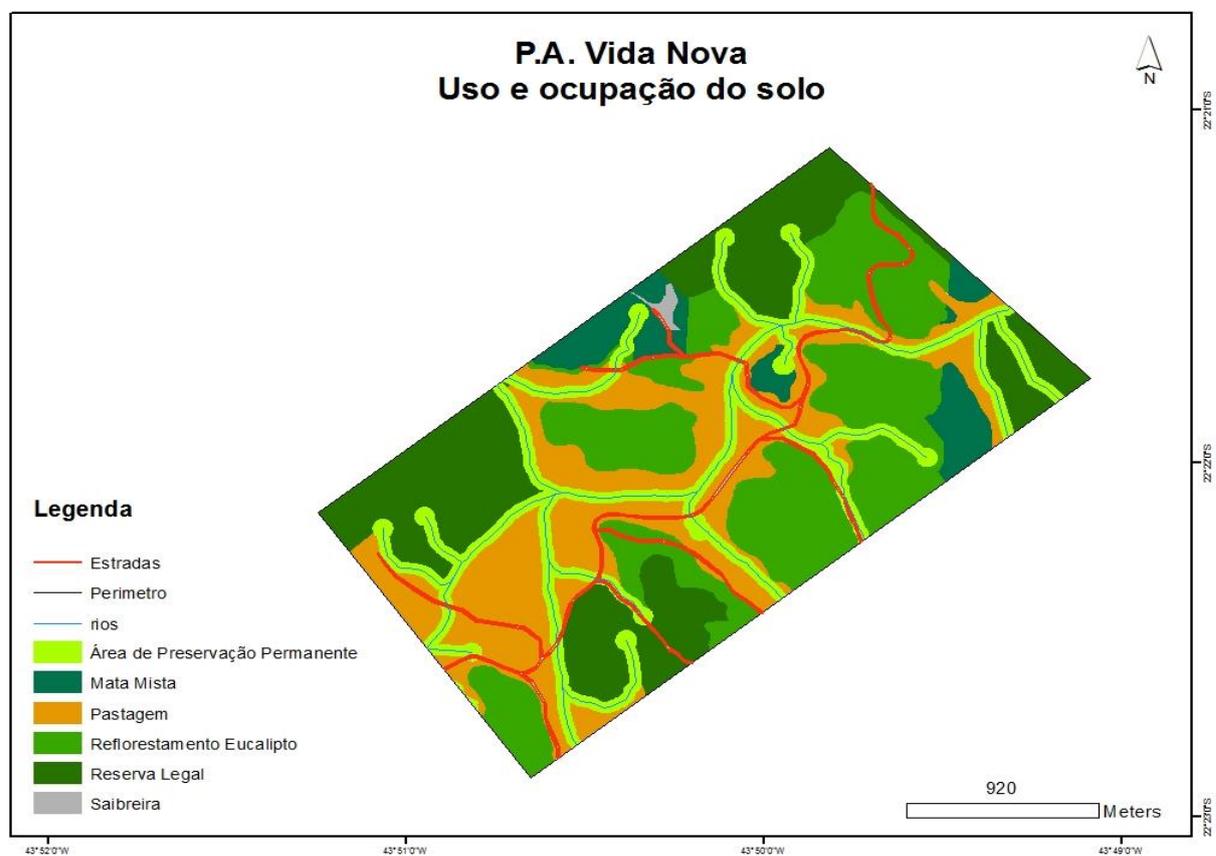


Figura 19: Mapa de uso e ocupação do solo no PA Vida Nova

Esses reflexos são facilmente observados pelos assentados. Dentre as principais queixas apresentadas pelas famílias durante as visitas técnicas individuais (VTI) prestadas pela equipe de assistência técnica, destaca-se o ataque às lavouras por formigas e outras pragas, o que tem relação direta com as condições ambientais observadas na região: solos empobrecidos e compactados pelo pisoteio de animais e exposição ao impacto das chuvas com a retirada de cobertura vegetal; baixa biodiversidade, acarretando em baixa incidência de inimigos naturais para as pragas encontradas e no desequilíbrio ecológico; baixo teor de matéria orgânica nos solos, acarretando em baixas fertilidade e comprometimento da estrutura do solo, além de ter impactos sobre a fauna e flora do solo.

Pode-se ainda observar algumas contradições relacionadas ao uso e ocupação da terra nesses assentamentos. A primeira delas, é o fato de que no PA Roseli Nunes tem-se a ocupação de cerca de 480.000 m² do assentamento com estruturas que impossibilitam seu uso, como é o caso da passagem do gasoduto da Petrobrás, o qual tem uma faixa de servidão de 20 metros de largura a ser protegida (de acordo com o mínimo estabelecido na legislação que regulamenta a instalação de gasodutos), e 4 km de comprimento. De acordo com os assentados, nenhuma medida foi tomada por parte da empresa no sentido de compensar a área que se tornou inutilizável para agricultura. Ainda mais conflitante é o fato de que no mesmo assentamento, onde a grande maioria das famílias não tem energia elétrica em suas casas, ou iluminação pública; uma área também considerável se tornou inutilizável pelos assentados por nela estarem instalados torres de eletrificação em rede da empresa Furnas de energia, de quase 4 km de comprimento, com 100 m de largura em toda a sua extensão⁴⁹. A discussão dos aspectos ambientais e seus limites para o desenvolvimento dos assentamentos será analisada mais de perto a seguir, no terceiro capítulo.

2.5 – Caracterização das famílias assentadas e de suas condições de vida

Para caracterização social das famílias dos assentamentos estudados, coletamos dados sobre sua escolaridade, composição etária, gênero e sua trajetória agrícola. Com relação à educação, pôde-se constatar que a escolaridade dos assentados entrevistados é alta se comparada à média nacional, como será observado na tabela 12 a seguir. No

⁴⁹ Tais informações foram obtidas nas pesquisas de campo e pela ferramenta de medição do *software* de geoprocessamento utilizado.

entanto, é notável que boa parte dos assentados entrevistados encerraram seus estudos no Ensino Fundamental e poucos tiveram acesso ao Ensino Médio ou Superior.

Tabela 12: Distribuição da escolaridade no Brasil e nos assentamentos estudados

	Analfabeto funcional	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto	Superior completo
Brasil *	21,42	39,66	7,42	3,55	16,98	3,47	7,5
PA Roseli Nunes **	17,64	54,28	2,85	14,28	2,85	0	8,57
PA Vida Nova ***	25	46,43	0	28,57	0	0	0

*Dados de IBGE (2008)

** Dados obtidos por entrevista

*** Dados de INCRA/Cooperar (2010)

Notou-se ainda que cerca de 25% dos titulares dos lotes entrevistados no PA Vida Nova e 17,6% no PA Roseli Nunes podem ser considerados analfabetos funcionais, o que comparado aos dados no âmbito nacional do IBGE (2008) podem trazer reflexões interessantes: cerca de 71% dos analfabetos funcionais com mais de 15 anos encontram-se no meio rural, enquanto 29% dos mesmos vivem nas cidades. A maior parte desses analfabetos (41,3%) encontra-se nas faixas etárias acima de 60 anos (IBGE, 2008), o que reflete alguns avanços no acesso a educação em todo o país para as gerações atuais. Os dados anteriores ao período de implementação do Crédito Instalação são apresentados nas figuras 20 e 21.

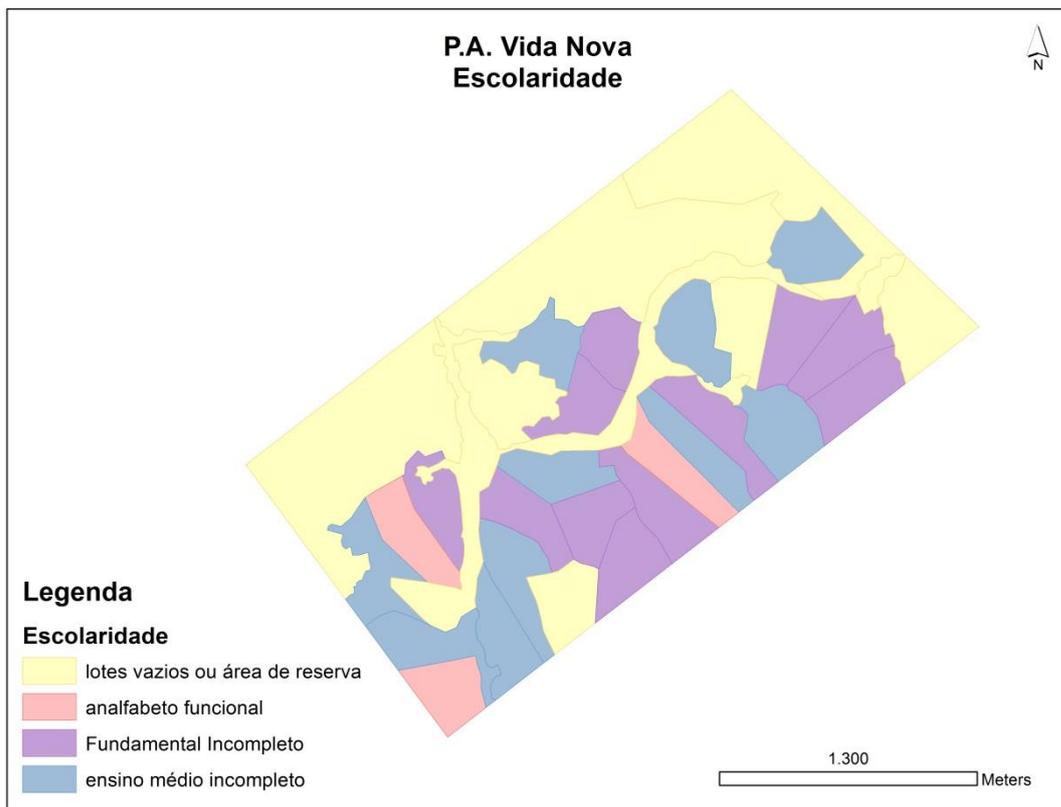


Figura 20: Mapa de escolaridade no PA Vida Nova.

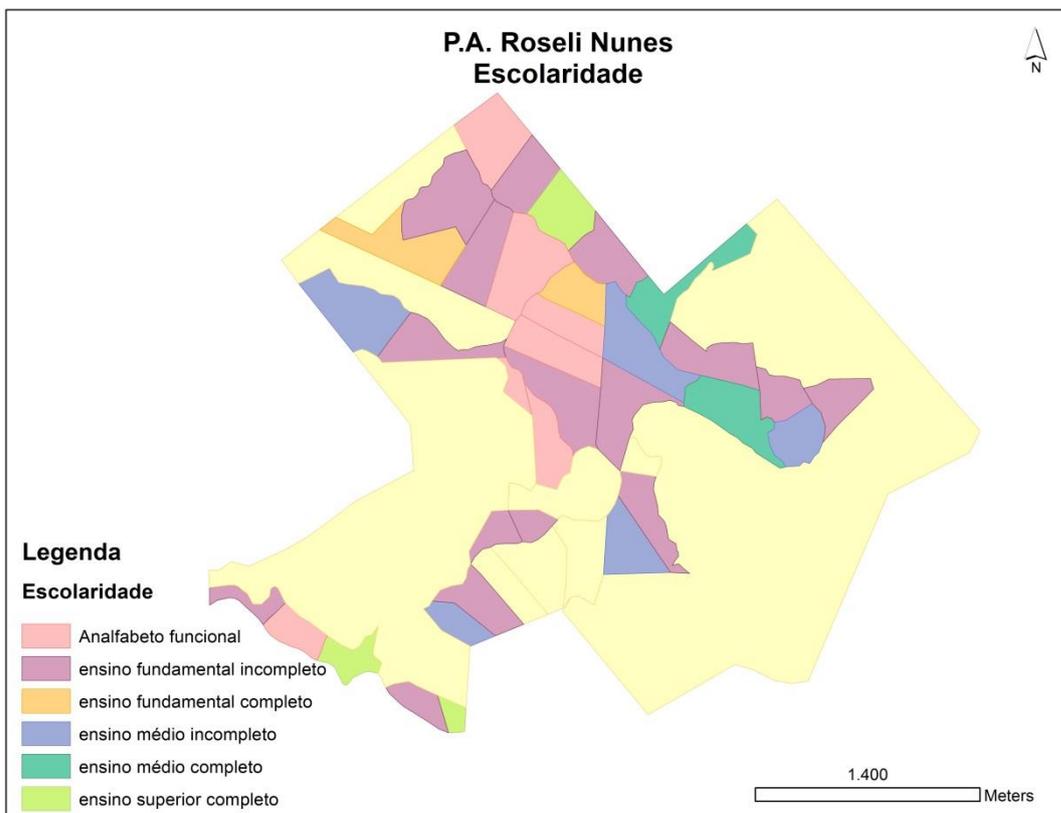


Figura 21: Mapa de escolaridade no PA Roseli Nunes.

Nesse sentido, os dados encontrados no presente trabalho corroboram com o observado com Leite *et al* (2004), ao constatarem que a chegada ao assentamento representa para as famílias assentadas uma ampliação no acesso a escolaridade, de maneira geral, em todo o país. Vale ressaltar que no ano de 2011 duas jovens assentadas no PA Vida Nova foram contratadas no âmbito do PRONERA para trabalharem na educação de jovens e adultos (EJA) analfabetos na sede do assentamento. Esse projeto teve bons resultados⁵⁰, no entanto as jovens participantes relataram que não puderam continuar o trabalho pois não estavam recebendo seu pagamento no tempo devido.

Com relação à caracterização etária dos assentados nota-se que esse também é um aspecto importante. No PA Roseli Nunes, cerca de 32% dos assentados responsáveis pelo lote tem idade superior à 60 anos, e outros 32% encontram-se na faixa etária entre 46 e 60 anos. É de se esperar que o desempenho físico dessas pessoas seja inferior a sua capacidade quando nas faixas etárias inferiores, entre 36 e 45 anos e entre 20 e 35 anos, as quais juntas somam 36% dos responsáveis pelos lotes. Se considerados os condicionais ambientais das áreas em que são assentadas as famílias abordados anteriormente, os quais demandam grandes esforços físicos para serem superados, essa questão se torna ainda mais grave.

Constatou-se ainda um predomínio de homens identificados como responsáveis pelo lote, em detrimento de mulheres. No PA Roseli Nunes, apenas 36,3% das mulheres são consideradas (ou se consideram) responsáveis pelo lote em que são assentadas, enquanto no PA Vida Nova as mulheres são responsáveis por somente 20,8% dos lotes. Essa informação sugere a existência de uma questão de gênero, tendo em vista o protagonismo das mulheres diante das atividades organizativas do assentamento, como abordado anteriormente.

O mesmo que encontramos foi observado por Abramovay e Camarano (1999) ao analisarem dados do censo demográfico de diferentes períodos, como uma tendência ao envelhecimento e masculinização da população rural, ressaltando ainda a participação e protagonismo feminino nesse espaço. O autor usa seus resultados para justificar uma “desruralização” através de um movimento do “êxodo predominantemente jovem” da população rural, que estaria mostrando “que o campo se abre cada vez mais para o contato com as cidades”. Nesse ponto Camarano e Abramovay questionam as correntes que

⁵⁰ Como reflexo dessa ação tem-se mudança na escolaridade de alguns assentados nesse PA considerados analfabetos, passando ao Ensino Fundamental Incompleto.

sugerem um ressurgimento do espaço rural, mesmo que esteja havendo um movimento populacional de migração para o campo:

Resta saber se esta abertura dará lugar a laços construtivos e interativos ou se levará à desagregação do tecido social existente hoje no meio rural. O envelhecimento e a masculinização do meio rural são, talvez, a expressão mais flagrante de seu declínio. É bem verdade que, nos últimos anos, as migrações de retorno de populações aposentadas e com um bom nível de renda têm contribuído para inverter processos de desagregação que pareciam irreversíveis [...]. Mas é claro que a ausência de jovens e a desproporção entre os sexos acabam por comprometer as próprias chances desta retomada. (CAMARANO; ABRAMOVAY,1999, p.15)

Apesar de a ideia de um processo de “desruralização” do campo em curso observada por Abramovay e Camarano não seja necessariamente a concepção de rural que trazemos para esse trabalho, em muito contribui para essa construção a análise das causas por traz do processo de envelhecimento e masculinização observado pelos autores:

O predomínio jovem e feminino no êxodo rural não pode ser visto simplesmente como “lei objetiva” dos processos migratórios: é fundamental que se examinem as razões que fazem do meio rural um lugar ainda menos propício para as moças do que para os rapazes. Isso supõe não só um estudo mas desagregado das informações aqui apresentadas e seu cruzamento com os dados do Censo Agropecuário, mas também pesquisas localizadas e qualitativas (CAMARANO; ABRAMOVAY,1999, p.20)

Nesse sentido, os autores respondem sua própria indagação:

A relação entre êxodo rural e acesso a serviços básicos da cidadania é decisiva: os indicadores educacionais do meio rural brasileiro são, como se sabe, ainda mais precários que os do meio urbano; por sua vez, um dos piores da América Latina. O maior acesso e a melhor qualidade da educação no meio rural podem ampliar as chances de o campo ser um espaço que desperte nos jovens o interesse de aí realizar seus projetos de vida? Ou, ao contrario, o acesso à educação é a antecâmara da partida em direção às cidades? (CAMARANO; ABRAMOVAY,1999, p.20)

Embora o estudo de Camarano e Abramovay (1999) não retrate a realidade atual, tendo em vista que já se passaram 15 anos desde suas análises e muito se modificou no cenário nacional, como por exemplo, o acesso à educação básica como visto nessa mesma sessão. No entanto, no caso dos assentamentos estudados, presumimos que as razões por traz da masculinização e envelhecimento da população assentada também guardem relação

com as condições de precariedade ainda encontradas no meio rural brasileiro de uma forma geral.

Em se tratando da caracterização social das famílias que compõe o assentamento, uma grande diversidade de opiniões sob a visão de outros agentes sociais, que não os assentados, abordados nesse estudo. O processo de seleção das famílias é regulado pela norma de assentamento nº 001/98 cujo objetivo é “definir entre os candidatos potenciais à reforma agrária, aqueles cujas características sociais e econômicas se enquadrem nos dispositivos da legislação em vigor e traçar o perfil do cliente da reforma agrária”. Através dos movimentos sociais, sindicatos e órgãos municipais os candidatos ao processo são identificados e cadastrados no Sistema de Reforma Agrária (SIPRA) do INCRA, que traça um perfil socioeconômico das famílias cadastradas, como a idade, tamanho da família, identificação, renda anual, participação em atividades associativistas, tempo de atividade agrícola, dentre outras. A partir desse cadastro, algumas famílias são classificadas como prioritárias para assentamento. Em seguida, se dá o processo de legitimação, onde a lista com a classificação das famílias candidatas a pleitear vagas no assentamento é apresentada a comunidade, que em assembleia irá definir junto ao INCRA os candidatos legitimamente prioritários diante dela.

No entanto, apesar desse procedimento apresentar uma ampla participação dos agentes envolvidos, Felix (1998) ressalta a importância de se aprimorar esse processo:

A normatização do processo tenta dar a necessária uniformidade e legalidade ao processo de seleção, não cabendo nenhum questionamento neste sentido. Entretanto, deve-se pensar que assentamento é, antes de tudo, um conjunto de famílias que podem ou não ter força de conjunto e que disso depende quem compõe este conjunto, como cada um se insere nele. Evidentemente, esta força de conjunto é algo que se constrói e fortalece ao longo do tempo. Mas será que a construção não se torna mais possível se, sem ultrapassar critérios normatizados, houver uma gestão sobre o processo inicial de definição dos componentes do grupo? O que é exatamente gerir um processo de seleção? (FELIX, 1998, p.35-6).

Ou seja, o que Felix (1998) ressalta é a centralidade da ação coletiva na gestão coletiva, embora esse não seja um ponto devidamente considerado no processo de seleção das famílias a serem assentadas na criação dos PAs. Ao examinarmos alguns critérios considerados para seleção das famílias beneficiárias de um programa de assentamento, um dos mais polêmicos é a trajetória prévia das famílias com a agricultura, que de acordo com o normativo deve ter ocorrido em um período inferior a 5 anos, o que na opinião de alguns

servidores do INCRA entrevistados é uma variável determinante para o desenvolvimento dos assentamentos. Essa questão ganha mais força em se tratando da questão agrária fluminense, que tem como forte característica o acelerado e intenso processo de urbanização, como aponta um servidor do INCRA no estado:

Acho que o primeiro ponto da questão agrária fluminense, é a realidade do grande número de favelas, tendo um processo muito falho na seleção das famílias de assentados, que podem não ter aptidão para serem assentadas. A outra questão é a pressão dos movimentos sociais que acabam empurrando as famílias que eles acham que são ideais para serem assentadas e podem não bater com o processo correto de seleção das famílias, pela norma. Isso é um problema criado no início dos assentamentos que vai repercutir no futuro. Outro diferencial do Rio, é a proximidade com os grandes centros urbanos, em que as famílias deixam de trabalhar no campo para trabalhar na cidade, onde tem mais renda (Dados de entrevista).

No entanto, a questão da expressão da ruralidade entre os candidatos a assentados é controversa, como demonstra uma liderança do MST, que em seu relato aponta o caráter contraditório que envolve os espaços urbano e rural. Seu questionamento parte da premissa de que os candidatos devem ter um contato prévio com o meio rural, o que não necessariamente terá consequências sobre seu desenvolvimento no assentamento.

Eu acho que isso é uma falsa discussão. Porque você poderia dizer, de forma inversa, que o camponês não pode ir para a cidade porque ele não está preparado. Então por que que o cara que está na cidade não pode ir para o campo? É limitante? Pode ser... mas eu acho que não. Sendo um ser humano, e tendo interesse, o fato de estar no meio urbano não é um limite (Dados de entrevista).

Ressalta ainda, que muitas vezes a vivência nas cidades de forma precária como, em favelas, pode ao contrário do que se espera, fazer de um candidato a assentado mais preparado para as dificuldades por vir:

Vamos usar como exemplo as favelas do Rio de Janeiro: tem alguma coisa pior do que morar em uma favela? Bom, e a pessoa vive lá na favela. Viver no campo não é muito mais agradável? Então por que a pessoa saiu do campo? Pelo abandono, porque não tinha estrada, energia elétrica, atendimento a saúde, não tinha os serviços do Estado. É claro que a pessoa vai aonde esses serviços são oferecidos: no meio urbano (Dados de entrevista).

Essa premissa estaria ainda, na visão do entrevistado, orientada a partir da política remanescente da década de 1950, quando se visava atrair a população rural para o espaço urbano, fornecendo mão de obra barata para as grandes indústrias surgidas na época. Trazendo para os dias atuais, o reflexo disso são as ações do Estado elegendo o espaço urbano em detrimento do rural, desde o fornecimento de serviços como saúde, educação, infraestrutura de comunicação e deslocamento, seguridade social, lazer, dentre outros:

É toda uma estrutura do grande capital centrada naquilo que dá mais renda, que é o meio urbano. E as consequências disso no futuro serão trágicas. Nós já estamos tendo problemas no Brasil de produção de alimentos básicos, e em função disso grande parte dos camponeses foram embora do campo, porque a renda é muito pequena e as condições de vida são muito ruins (Dados de entrevista).

A partir dessa perspectiva, a reforma agrária passa a ser vista não somente como uma política redistributiva, no sentido de visar reconfigurar a estrutura agrária do país, mas também de desconcentrar as cidades e equilibrar as disparidades entre o campo e as cidades na forma como o Estado chega até esses espaço. No entanto, de maneira incontestável, tanto servidores do INCRA como representantes de movimentos sociais entrevistados concordam que a presença da urbanização, como no caso dos assentamentos estudados, tem efeitos sobre as condições de vida das famílias e demandam por ações de apoio a atividades produtivas desde a instalação das famílias:

Muitas famílias já estão perdendo o vínculo rural, e estão retomando essa perspectiva do contato com a terra e para isso precisam de apoio, orientação, acompanhamento, o que realmente falta. O processo é muito lento, entre a chegada deles no assentamento até eles se estruturarem é um sofrimento muito grande. É uma luta tremenda. O INCRA demora muito para chegar (Dados de entrevista).

Esse relato oportuniza outra questão que deve ser considerada na reflexão acerca do processo de desenvolvimento de assentamentos: a ação operacional do INCRA, a qual é trazida a seguir.

2.6 - A ação operacional do INCRA

Tendo em vista a dura realidade dos assentamentos, o INCRA enquanto órgão administrador de grande parte das políticas públicas para esse público tem papel

fundamental no seu desenvolvimento. De acordo com um dos servidores entrevistados, existe um compromisso dos servidores e dirigentes do INCRA em enfrentar as dificuldades estruturais nos assentamentos que apresentamos nos tópicos anteriores:

Nós, internamente no INCRA, não só os servidores da sede, mas os servidores do Brasil todo têm uma disposição e uma compreensão desse processo num sentido de dar agilidade, de dar qualidade ao trabalho voltado para a comunidade assentada. [...] A direção do INCRA, os servidores, estão sempre com esse espírito, com essa disposição de que haja uma celeridade e qualidade nessas ações e programas voltados a comunidade assentada (Dados de entrevista).

Pelo que pudemos constatar em nossa pesquisa, o tempo de execução é um dos aspectos chave na ação operacional do INCRA, na visão dos diferentes sujeitos sociais entrevistados.

O fato de haver uma demora do INCRA nos processos, e não haver uma agilidade muito grande faz com que se leve muito tempo para colocar a infraestrutura nos assentamentos, resolver os problemas de acesso nas estradas, de energia elétrica. No entanto, mesmo com essa demora eu reconheço que todas as famílias assentadas, mesmo com todas essas deficiências, estão em condições melhores do que antes. Eu acho ainda que tem muitos outros elementos que interferem nisso, como a morosidade e falta de estruturação do INCRA para chegar lá na ponta. Tem casos que as famílias ficam sem receber visita dos técnicos por muito tempo, ou porque os técnicos não tem condição de fazer a visita ou porque tem muito pouca gente para atuar na área (Dados de entrevista).

Para os assentamentos estudados, essa demora vai desde a imissão de posse do imóvel, a criação do assentamento, a chegada da assistência técnica, o provimento de políticas de segurança alimentar e de apoio à produção anterior e posteriormente à criação do assentamento, o parcelamento dos lotes, acesso ao crédito de aquisição de materiais de construção, e a emissão de documentos como DAP⁵¹ e licenças ambientais que são essenciais para a estruturação dos assentamentos a ampliação de suas possibilidades de

⁵¹ O Diagnóstico de Aptidão ao Pronaf é um documento que, apesar de ter sido criado para indicar agricultores com perfil para acessar ao PRONAF, atualmente tem servido como identidade para agricultores familiares como parte dos critérios para acessar outras políticas públicas para esse público. Nos assentamentos que estudamos, a DAP seria fundamental para o acesso aos programas governamentais de compra antecipada da produção, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No caso dos assentamentos em questão esses documentos devem ser emitidos pelo INCRA, no entanto, com a falta de pessoal na SR-07 esses documentos ainda não forma entregues, o que também não tem previsão de acontecer em breve.

desenvolvimento. As DAPs na atualidade têm servido como documento de identificação para agricultores passíveis de acessar um conjunto de políticas públicas articuladas nas diversas escalas, tais como dois importantes programas de compra governamental, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e do PNAE (Programa Nacional de Merenda Escolar)⁵². No caso dos assentamentos estudados, embora tanto a equipe de assistência técnica quanto a militância do MST a cargo da região e do setor de produção no estado tenham verificado a possibilidade de esses assentamentos acessarem o PAA, apresentando-o para as famílias de assentados que demonstraram interesse e entusiasmo em participar, esse acesso não foi possível pela não existência de DAPs nesses assentamentos. De acordo com os servidores do INCRA na Superintendência 07, até o momento as DAPs não puderam ser emitidas porque o único servidor da Superintendência Regional 07 do INCRA responsável por essa tarefa nos assentamentos dessa região não consegue atender a essa demanda.

Tanto no PA Roseli Nunes como no Vida Nova foi longa a espera pela execução do parcelamento, em que os limites entre os lotes são marcados com piquetes, sendo essa etapa finalizada em 2012 e 2011, respectivamente. Com essa ação as famílias puderam se situar em seus lotes, naqueles em que vão produzir e viver definitivamente, criar laços com a terra, conhecer e explorar suas peculiaridades, e estabelecer um vínculo permanente. A execução do parcelamento também é o principal requisito para o acesso da modalidade “aquisição de materiais de construção” do crédito instalação, que possibilita a construção de moradias e interfere diretamente na permanência das famílias na terra. Os impactos dessa demora são vividos pelas famílias que esperam desde o momento de ocupação da terra, pelo reconhecimento de suas demandas:

Eu verifico que na percepção dos assentados um dos principais entraves no desenvolvimento do assentamento é a demora no acesso aos créditos do INCRA. Às vezes ocorre a desapropriação em um ano e as famílias só conseguem ter acesso aos primeiros créditos 1, 2, ou 3 anos depois. Uma família que está num lugar muito distante das principais vias de acesso, que estão mais afastadas dos centros urbanos ou do município ou da capital, se elas não recebem esses créditos e esse apoio da assistência técnica de imediato, a sua permanência na terra é muito dificultada,

⁵² O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003, e constitui um mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). Através desse programa é feita a aquisição de alimentos de agricultores familiares, diretamente, ou por meio de suas associações/cooperativas, que são destinados à formação de estoques governamentais ou à doação para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) prevê que o mínimo de 30% da merenda oferecida nas escolas seja adquirida da agricultura familiar da região.

porque quando eles passam pelo processo de seleção no INCRA para se habilitar como assentados da reforma agrária eles assumem um compromisso de estarem permanentemente explorando e produzindo na parcela, no seu lote. Como não chega o crédito no tempo certo, a assistência técnica e a capacitação e o apoio do município, e do governo do estado, você cria uma dificuldade para as famílias irem se estruturando (Dados de entrevista).

A desejada celeridade à ação operacional do INCRA, na visão dos servidores da autarquia, não é atingida principalmente devido à falta de pessoal em seu quadro técnico. De acordo com uma servidora que trabalha com a questão agrária desde a década de 1980, o número de funcionários no INCRA é absurdamente inferior ao do MIRAD há quase 30 anos atrás, quando o número de assentamentos em todo o Brasil era em torno de 18 vezes menor que os que temos hoje:

Para você ter ideia, quando eu entrei no MIRAD em 1985, tínhamos cerca de 500 assentamentos e 10 mil funcionários. Hoje nós temos quase 9 mil assentamentos e em torno de 5 mil funcionários, ou seja, temos a metade do pessoal... fica impossível. Tem quase 1 milhão de famílias assentadas para você assistir, e com essa quantidade de pessoal é impossível (Dados de entrevista).

No período mais recente, como apontou outro servidor do INCRA, a redução no número de pessoal no quadro do INCRA pode ser vista como um processo de desconstrução do próprio órgão:

Se você pega o governo Lula, ao mesmo tempo em que aumenta muito os assentamentos, os recursos para assentar famílias e o número de assentamentos, a composição dos técnicos vai no sentido oposto, inversamente proporcional ao crescimento no número de famílias no atendimento da reforma agrária. No último concurso entraram 500 técnicos, que se você distribuir pelas 30 superintendências você nem acha os caras, de tão poucos (Dados de entrevista).

Outra possível causa para a demora na operacionalização do INCRA é o difícil acesso aos assentamentos e a falta de infraestrutura para o deslocamento dos servidores até os assentamentos:

A gente sabe das dificuldades que é do acesso ao campo. Têm determinados assentamentos do INCRA, em algumas regiões do Brasil, que é preciso você viajar um dia para chegar. Em alguns locais mais distantes e onde a infraestrutura pouco chegou, ocorreu situações em que além de andar na malha viária, tem que andar de canoa, barco, depois tem que fazer uma caminhada, abrir algumas picadas para chegar a alguma comunidade assentada no sentido de levar para ela todos esses créditos (Dados de entrevista).

Um aspecto que vale ser mencionado, tendo em vista sua complexidade e centralidade no desenvolvimento dos assentamentos – embora no presente estudo não tenha sido analisado com a dedicação necessária – é a questão da assistência técnica. A política pública de assistência técnica específica para assentamentos rurais implementada nos PAs estudados é a de ATEs, cuja importância é ressaltada pelos assentados e militantes no MST nos PDAs dos assentamentos estudados, e também por um servidor do INCRA-Sede entrevistado, que a elenca como elemento essencial para a estruturação e organização dos assentamentos, assim como para o acesso às políticas públicas. De acordo com esse servidor, a ação operacional do INCRA é mais eficiente quanto antes o serviço de assistência técnica chegue ao assentamento:

Eu acho que se a Assistência técnica chegasse junto com a organização do assentamento, a gente ganharia uma força muito grande, o que acontece em alguns poucos lugares. Em geral, a assistência técnica chega depois. Como nós do INCRA não damos conta de atender todas as demandas dos assentamentos, a assistência técnica tem um papel importantíssimo, de ser a ponte entre nós e os assentamentos, com técnicos das diversas áreas de conhecimento, que criam laços de confiança, acompanham as famílias e dão orientações importantes. Se a assistência técnica chegasse nesse processo de organização ajudaria muito, desde o momento de ocupação do espaço, pensando na preservação ambiental; observar qual é a situação do mercado, e de segurança alimentar para orientar a produção (Dados de entrevista).

No entanto, esse serviço, em geral, também demora a ser disponibilizado nos assentamentos, o que segundo um servidor, depende tanto dos recursos do INCRA, como da organização social dos assentamentos, e de sua capacidade de pressionar o órgão. Mas principalmente, o servidor destaca que na atual conjuntura, a falta de servidores no INCRA e a dificuldade no acesso a alguns assentamentos também impossibilita que os mesmos sejam atendidos de maneira universal pelo serviço de assistência técnica:

Hoje nós temos quase 300 mil famílias atendidas pela assistência técnica e faltam 500 mil, que nunca vão ter acesso a esse serviço. A perspectiva é difícil, porque, como nós não damos conta de chegar até esses assentamentos sem assistência técnica, tem lugares que levamos de 6 meses a 1 ano para atendermos (Dados de entrevista).

Nesse sentido, o serviço de assistência técnica pode ser visto também como um dos elementos chave da ação operacional do INCRA, na medida em que, potencialmente, os técnicos atuam como mediadores entre os assentados, os movimentos sociais, e o Estado, reduzindo os efeitos negativos causados pelo baixo número de servidores nos quadros do

INCRA em relação às demandas apresentadas pelos assentamentos. No entanto, no caso dos assentamentos estudados, observa-se uma alta rotatividade dos técnicos de ATES, onde em apenas 6 anos de operação da ATES nos PAs da região Médio Paraíba Fluminense, 17 técnicos entraram e saíram do programa. Essa questão pode estar relacionada à alta demanda de tarefas por técnico, dificuldades em infraestrutura de locomoção e precariedade nas condições de trabalho, e ainda a baixa remuneração para a função. Entendemos que tal rotatividade limita a efetividade da política de ATES, uma vez que as relações estabelecidas entre os diferentes agentes em questão (assentados, servidores do INCRA, movimento social e parceiros externos com os técnicos de ATES) são constantemente interrompidas, desfeitas e refeitas, causando desgastes principalmente para as famílias assentadas e ainda a impossibilidade de se implementar ações em médio e longo prazo para o desenvolvimento dos assentamentos.

Pelo que se pode notar nos assentamentos estudados, no que tange a ação operacional do INCRA, uma ação está conectada a outra, como uma relação em cadeia. Assim, o não funcionamento de uma ação impossibilita ou afeta outras que viriam em seguida, como pode ser observado na tabela apresentada abaixo.

Tabela 13: Encadeamento de ações do INCRA nos PAs estudados

Ação	Pré-requisito
Crédito Apoio Inicial	PDA; autorização por órgão ambiental (equivalente a licença prévia) ou TAC; RB atualizada; emissão de CCU; morada habitual e atividade produtiva do beneficiário; PEA ou Plano de Aplicação
Crédito Fomento	Conclusão de “Apoio Inicial”; parcelamento; Projeto Básico de Produção ou PEA; boas condições de acesso ao PA (estradas)
Crédito aquisição de materiais de construção	Parcelamento; boas condições de acesso ao PA (estradas); Projeto de Habitação aprovado pela comunidade assinado por técnico habilitado
Crédito Fomento Adicional	Crédito Aquisição de Materiais de Construção

Não somente as ações diretamente relacionadas ao INCRA estão encadeadas, mas também outros órgãos como prefeituras, empresas que oferecem serviços de infraestrutura, órgãos ambientais, têm suas ações entrelaçadas para o processo de desenvolvimento de um assentamento rural. No assentamento Roseli Nunes essa fato ficou claro quando constatamos que a grande maioria das famílias não tinham acesso à energia elétrica porque a empresa Light só poderia fazer um projeto de eletrificação no local quando houvesse um reconhecimento oficial de endereçamento do assentamento. Essa ação de eletrificação do

assentamento, portanto estava dependente de outra de endereçamento do mesmo, que caberia à prefeitura do município de Piraf. Outro caso semelhante no mesmo assentamento foi a constatação de um problema ambiental que oferecia grandes riscos para algumas famílias localizadas em uma região de queimadas espontâneas, e que portanto deveria ser adereçado tanto pelo INCRA como por órgãos ambientais da localidade e defesa civil. Nesse sentido, o relato de um servidor do INCRA corrobora com o que observamos:

A gama de ações que precisam ser desenvolvidas naquelas unidades produtivas do assentamento exigem uma integração de vários órgãos, e o INCRA busca potencializar isso através das superintendências regionais, para que o maior conjunto de ações voltadas para a exploração e desenvolvimento daquele assentamento ocorra (Dados de entrevista).

Depois o acesso aos outros créditos do INCRA ainda tem outras demoras. E as vezes a luz não chega no tempo certo, outras o governo do município não disponibilizou o posto de saúde, os filhos precisam da escola, e as vezes a escola no assentamentos quando não é devidamente planejada e organizada pelos assentados eles acabam tendo que se deslocar para o município para os filhos estudarem e isso cria toda uma dificuldade (Dados de entrevista).

O mesmo ponto é trazido por Felix:

[...] quando uma área é selecionada para assentamento de um grupo de famílias, uma nova ordem está se instalando e que a gestão deve se iniciar desde o início do processo, significando aí o entendimento e atuação sobre como deve ser o seu desenho. Dificuldades, limitação de recursos, capacidade operacional do Estado aquém das necessidades, questões urgentes de sobrevivência não irão se resolver magicamente em função disso, o que, entretanto, não torna mais viável o caminho de se responder, apenas no momento de sua emergência, às adversidades que vão surgindo pelo fato da nova ordem não ter sido compartilhadamente gerida (FELIX, 1998, p.37).

Não obstante, na tentativa de um enfrentamento das questões postas de maneira crítica, vale relacionar o enfraquecimento da autarquia à diminuição do espaço reservado à reforma agrária como estratégia de desenvolvimento na atualidade, como já discutido no capítulo anterior. Dessa maneira, tendo em vista o predomínio das estratégias de desenvolvimento rural enfocadas no agronegócio em detrimento das de reforma agrária, é de se esperar que a organização interna, as infraestruturas, o número de servidores disponíveis e a capacidade de responder a demanda dos beneficiários de políticas públicas na instituição responsável pela reforma agrária no país seja fragilizada.

Assim, todos os aspectos aqui apresentados, ao mesmo tempo que ressaltam o caráter conflituoso do objeto de estudo em questão, ao se demonstrar uma infinidade de aspectos que guardam relação com seu desenvolvimento e que necessitam de uma abordagem relacional no seu tratamento; apontam para a importância de se adereçá-las através de políticas públicas. Vale ressaltar portanto, que essa lentidão nas ações INCRA deve ser observada à luz das condições de trabalho e na infraestrutura de que dispõe seus servidores; no desenho institucional que não favorece o diálogo entre suas estruturas internas e com parcerias externas; no número de servidores que se torna cada vez mais escasso e insuficiente para atender às demandas dos 8.790 assentamentos administrados pelo órgão em todo o Brasil. Ou seja, esse deve ser um olhar impessoal, multiescalar, político para um órgão que desde sua concepção apresenta sérias limitações intrínsecas.

Resumo do capítulo

Pudemos notar que embora o processo de luta pela terra aparentemente se encerre na desapropriação do imóvel e na criação do assentamento, a partir desse momento novas batalhas serão travadas para a permanência na terra e em busca de uma melhor qualidade de vida, já que as condições infraestruturais encontradas nos assentamentos são altamente precárias. Nesse sentido, tanto a estrutura organizativa estabelecida, quanto a ação operacional do INCRA são essenciais para a superação de desafios como difícil acesso à água, precariedade de estradas, falta de rede elétrica e transporte público, acesso a serviços de saúde e educação, dentre outros. Quanto à estrutura organizativa dos PAs, constatamos que a mesma é pouco desenvolvida em ambos assentamentos, o que pode estar relacionado a um processo maior, de desgaste das relações sociais caracterizado pela coletivização e individualização de bens e meios de produção, assim como pelos desgastes decorrentes das longas esperas e dos conflitos originados pela ação operacional do INCRA.

Observamos também que o cenário ambiental dos assentamentos estudados mostra o contraditório reflexo de um meio rural abandonado e improdutivo, no entanto, inserido em uma região que vive um crescimento econômico através da industrialização. Essa conjuntura faz dos aspectos ambientais um ponto chave para a discussão do desenvolvimento desses assentamentos, tanto pela centralidade dessas questões para a agricultura; quanto pela importância dos recursos naturais na economia da região; e ainda pelo passado de exploração desses recursos durante os ciclos econômicos lá estabelecidos.

Outro aspecto que guarda relação com o desenvolvimento dos assentamentos estudados é sua caracterização social, e para investigá-la observamos o grau de escolaridade, a composição etária, gênero e a trajetória agrícola das famílias dos assentamentos. Com relação à educação, observamos que a escolaridade dos assentados é baixa, se comparada à média nacional, no entanto houve alguma melhoria após a chegada ao assentamento. Notamos ainda a ocorrência da masculinização e envelhecimento populacional, fenômeno que tem sido relacionado por outros autores a uma possível extinção do espaço rural, e que no nosso caso ajudam a explicar as causas por trás desse processo.

Quanto à ação operacional do INCRA, observamos que na visão dos diferentes sujeitos sociais entrevistados, o tempo de execução é um dos aspectos mais críticos, com efeitos diretos sobre as possibilidades de desenvolvimento dos assentamentos. Esse fator limitante guarda relação com outro problema identificado, o do reduzido número de servidores disponíveis para atender às demandas crescentes dos assentamentos. Também pode-se constatar que o desgaste dos assentados com as estruturas organizativas do MST tem como principal elemento explicativo a perda de espaço da questão agrária na esfera governamental, uma vez que tem relação direta com a necessidade de se identificarem “vitórias” e “conquistas” para a consolidação e crescimento dos movimentos de luta por terra: a quantidade de desapropriações feitas, a ação operacional do INCRA – principalmente no que tange ao tempo de espera por ações –, as políticas públicas para a reforma agrária, dentre outros.

CAPÍTULO III – AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS NAS DÉCADAS DE 1990/2000

Introdução

Para contextualizar as políticas de reforma agrária nas décadas de 1990 e 2000, vale ressaltar que em seus antecedentes, durante o governo Collor principalmente, - quando foram suspensas as desapropriações e perseguidos os movimentos sociais de luta pela terra - estas estiveram completamente alheias às agendas governamentais, como já visto no primeiro capítulo. Assim, o retorno da questão agrária da década de 1990 se deu durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em uma conjuntura de reforma do Aparelho do Estado⁵³, cuja principal motivação era “assegurar o pagamento do serviço da dívida externa, deflagrada no início da década de 1980, e promover a transformação das economias nacionais em direção ao padrão liberal que, então, ganhava força no cenário internacional (PEREIRA, 2010, p.36)”.

Como resultado das políticas de ajuste estrutural, Pereira (2010) aponta para o aumento das desigualdades e injustiças sociais, e em termo de políticas agrícolas não se fez diferente. Junto da desigualdade no campo também se intensificou as ocupações e conflitos por terra, tendo seu ponto marcante quando o MST, como expressão mais forte da luta pela terra nesse momento, organizou uma marcha partindo de diversas parte do Brasil, com duração de cerca de 3 meses, chegando a Brasília em abril de 1997, data em que o massacre de Eldorado de Carajás⁵⁴ fazia um ano. Essa marcha possibilitou que as demandas dos trabalhadores sem-terra chegassem até a sociedade através da mídia, recolocando o importante papel da reforma agrária no debate político brasileiro:

A chegada da Marcha a Brasília capitalizou insatisfações diversas e se constituiu na primeira manifestação popular contra o governo que, até

⁵³ Essa reforma foi endossada com o Plano Diretor de Reforma de Aparelho do Estado, (PDRAE) elaborado por Pereira Bresser, no qual se propunha a mudança da estrutura organizativa do estado de burocrática à gerencial, na qual se supunha haver maior eficiência. A partir dessa mudança as políticas públicas foram arquitetadas dentro de eixos estratégicos, onde se possibilitava uma maior flexibilidade em detrimento da proposta de projeto-nação. Ao mesmo tempo, ao focarem na eficiência essas estratégias priorizavam a avaliação por resultados, enquanto que anteriormente se tinha na organização burocrática uma maior preocupação com a eficiência das ações, ou seja, sua capacidade de atingir o objetivo planejado.

⁵⁴ O Massacre de Eldorado de Carajás ocorreu no município de Eldorado dos Carajás, no dia 17 de abril de 1997, quando dezenove trabalhadores sem-terra foram mortos durante a ação da polícia militar encarregada de desarticular uma marcha que obstruía a BR-155. De acordo com Medeiros (2002), há fortes indícios que a ação da polícia militar tenha sido financiada pelos fazendeiros cuja propriedade de terra era reivindicada pelos sem-terra.

então, parecia gozar de unanimidade absoluta, em função do impacto econômico do Plano real e queda da inflação (MEDEIROS, 2002, p.61).

Didaticamente, Delgado (2001) divide as formas de intervenção do Estado na agricultura nesse momento como políticas agrícolas, agrárias e políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. As políticas agrícolas abarcam tanto aspectos de curto prazo relacionados ao mercado, tais como as políticas de crédito, de comercialização e de preços; quanto aspectos estruturais de longo prazo, como política fiscal, de pesquisa em tecnologia, extensão rural, e meio ambiente. Já as políticas agrárias pressupõe a modificação da estrutura da propriedade e posse da terra; e as políticas de desenvolvimento rural envolveriam a chamada “área social da agricultura”. A esse respeito, Leite (2001) esclarece que durante o ajuste estrutural as políticas de desenvolvimento rural intentavam a redução de conflitos gerados pelas pressões sociais:

Por um lado, algumas investidas na chamada “área social” da agricultura, serviram muito mais como “colchões amortecedores” de conflito, do que efetivamente como uma ampla política de reestruturação agrária do país [...]. A propriedade da terra permaneceu intocada, e quando muito, questionada em relação ao cumprimento de suas funções sociais. (LEITE, 2001, p.10)

O mesmo foi observado com relação ao segundo mandato de FHC por Carvalho Filho:

Essas políticas devem objetivar a neutralização dos movimentos sociais para controlar o conflito e, quando muito, compensar em parte os efeitos da chamada modernização, efeitos esses considerados inexoráveis, tudo isso com o menor custo possível e de acordo com as imposições aceitas pelo País, conseqüentes dos acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional, quando da recente crise do Real. (CARVALHO FILHO, 2001, p.195)

Assim, ao passo que a retomada da reforma agrária possibilitou uma discussão mais ampla acerca dos rumos do país durante o período de ajuste estrutural, sua tradução em políticas públicas, no entanto, apontou para um redirecionamento de seu significado. Segundo Medeiros (2002), a primeira iniciativa nesse sentido foi a criação de um Gabinete Ministerial para atender ao tema em resposta às pressões sociais, o que seria “não só como uma tentativa de reversão dessa equação, mas principalmente de fazê-la dando novos sentidos à reforma agrária, descentralizando-a, atribuindo novas competências aos

estados e municípios e buscando adequá-la à lógica do mercado (MEDEIROS, 2002, p.62)”.

A autora explica que nesse momento tanto avanços como retrocessos são ensaiados pelo Estado no sentido de uma ampla reforma agrária no país, através de medidas que “no seu conjunto, [...] de um lado, agilizaram as ações fundiárias governamentais, eliminando alguns gargalos; de outro, procuraram tirar dos movimentos de luta por terra suas iniciativas (MEDEIROS, 2002, p.62)”. As ações que representaram “um passo à frente” para a questão agrária foram aquelas que possibilitaram um aumento nas desapropriações de terras para fins de reforma agrária, como a redução dos valores pagos pelas desapropriações; redução de vias pelas quais os proprietários pudessem impedir a desapropriação de seus imóveis; a criação de condições que agilizassem o processo de desapropriação, no entanto todas desenhadas de forma que se reduzisse a pressão dos movimentos sociais de luta pela terra (MEDEIROS, 2002).

No entanto, de maneira contraditória, outras medidas simultâneas às de favorecimento às desapropriações foram tomadas no sentido de inibir a ação dos movimentos sociais, como a de proibição de realização de vistorias em terras ocupadas; a suspensão de negociações quando houvesse ocupação de órgãos públicos; e a permissão de que áreas passíveis de desapropriação fossem indicadas somente por algumas entidades estatuais representantes dos trabalhadores rurais. Essas medidas combatiam, portanto as ocupações de terra, que, como vimos no capítulo anterior, são a principal forma de luta por terra no Brasil. De acordo com Medeiros (2002), através dessas medidas “estimulava-se [...] a disputa política entre os movimentos legitimando as demandas de uns e ignorando as de outros, mas principalmente dando reconhecimento a entidades que não faziam da ocupação de terras sua forma primordial de luta (MEDEIROS, 2002, p.65)”:

Argumentando que o processo de reforma agrária em cursos no Brasil tinha somente porta de entrada mas não de saída e que os agricultores precisavam deixar de estar sob tutela do Estado e entrar plenamente no universo contratual, a proposta impunha, após um curto período inicial de consolidação, o mercado como regulador maior das atividades desse contingente recém chegado à terra (MEDEIROS, 2002, p.69)

Essa ideia surge a partir da suposição de que a questão agrária estivesse superada no país, e que, portanto, a reforma agrária perdia seu sentido histórico (CARVALHO FILHO, 2001). A chamada “Nova Reforma Agrária” realizada no segundo mandato de

FHC partia desse pressuposto, onde se focava na viabilização dos agricultores familiares, já considerados viáveis, como observou Pereira:

Do ponto de vista do Banco Mundial e do governo Cardoso, os programas orientados pelo MRAM [Modelo de Reforma Agrária de Mercado] foram implementados no Brasil segundo estratégia de se promoverem políticas compensatórias aos efeitos socialmente negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural. Com o objetivo de aliviar seletivamente a pobreza rural, programas desse tipo são desprovidos de qualquer pretensão e capacidade de transformar as relações de poder político e econômico que garantem a reprodução da estrutura agrária vigente, ou mesmo de impactar positivamente no crescimento do produto agrícola (PEREIRA, 2010, p.195).

Nessa proposta de reforma agrária de mercado, deram-se numerosas tentativas de demonstrar que o crédito fundiário era mais vantajoso do que as desapropriações, devido à suposta queda no preço da terra com o Plano Real, além de acreditarem em um ganho político por realizar a reforma agrária através da negociação e não do conflito. No entanto, em seu trabalho sobre as reformas agrárias de mercado no Brasil, Guatemala, Colômbia e África do Sul, Pereira (2010) constatou que nos 4 casos os preços pagos pelas terras não foram baixos como se esperava, e que inclusive, “diversas evidências sugerem que a execução dos programas provocou o aumento do preço da terra em muitas localidades”. O autor ressalta ainda, que as políticas de reforma agrária conduzidas pelo mercado são “uma combinação de transação patrimonial privada”, por se tratar de uma operação de compra e venda de terras, e “política distributiva”, porque há a transferência de recursos a fundo perdido para o investimento produtivo dos beneficiários. Nesse sentido, Martins aponta que essa não se trata, portanto, de uma proposta de reforma agrária:

Trata-se de mera compra de terras e não de reforma, pois não se constitui num ato de intervenção consequente no circuito de reprodução do processo de produção de excedentes populacionais a partir do campo. Essas compras de terra não são de fato uma reforma agrária porque elas não constituem um projeto político de reinclusão dos que foram, estão sendo e continuarão a ser expulsos do campo pela grande propriedade e, também, pela pequena que se tornou insuficiente para a sobrevivência da família do trabalhador. (MARTINS, 1997, p.35)

Em seguida, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente as expectativas de que a esperada reforma agrária fosse realizada eram grandes. Ainda quando candidato, Lula incorporava a necessidade urgente de adereçar a questão agrária do país

em seu discurso, no entanto no II PNRA as propostas apresentadas foram bem menos ousadas. Nesse primeiro programa foram elencados objetivos principais a recuperação dos assentamentos implantados e a implantação de novos assentamentos, junto a políticas de crédito, infraestrutura, educação, capacitação técnica e comercialização. Esse é o contexto em que é priorizado o programa Crédito instalação nos moldes atuais, acompanhado de políticas de assistência técnica e programas de comercialização (BRASIL, 2003).

Em uma comparação entre os governos FHC e Lula, Pereira (2010) observa que a principal descontinuidade nesse segundo, importante no que tange as políticas de reforma agrária diz respeito a não criminalização direta ou indireta dos movimentos sociais de luta pela terra. Ainda assim, o que se observa em termos gerais é a permanência, e não a esperada ruptura entre terra e poder em nossa questão agrária.

A continuidade da aliança entre grande capital e grande propriedade de terra, no esforço de modernizar a economia dos grandes proprietários de terra tem como resultado no Brasil no “fortalecimento dos grandes proprietários de terra e a transformação do grande capital, supostamente comprometido com a modernização do país e por ela orientado, também em propriedade de terra. Portanto, um aliado a mais na resistência à reforma agrária (MARTINS, 1997, p.37)”. De acordo com Martins (1997), é justamente essa aliança que impossibilita qualquer tipo de mudança da questão agrária brasileira, uma vez que afetaria os interesses dos “setores poderosos da economia”:

Os bancos, as empresas multinacionais, os grandes grupos econômicos, todos tem interesse na propriedade da terra. Propor uma reforma agrária significa desafiar seus interesse ou, então, indenizá-los a preços que incluem a especulação imobiliária, o que significa não fazer reforma agrária (MARTINS, 1997, p.35).

Do ponto de vista da administração pública, a lógica vigente no período atual se mantém a mesma da reforma do aparelho do Estado, onde se prioriza a descentralização das ações em busca da eficiência administrativa. Em outras palavras, o que se percebe nas ações do Estado voltadas para a reforma agrária é a redução de suas responsabilidades enquanto provedor de bens e serviços para os cidadãos, ao transferi-las às formas de administração indireta, como é o caso das autarquias (sendo o INCRA uma delas), e como também é o caso das terceirizações internas ao INCRA (como na contratação de serviços de assistência técnica no programa de ATEs). A dita “eficiência” se baseia na obtenção de resultados com menos recursos (como por exemplo, com a redução de servidores no INCRA), no entanto esses resultados são quase sempre quantitativos, como número de

assentamentos criados e número de famílias beneficiárias de programas, e podem não reproduzir de forma crítica e analítica a qualidade da reforma agrária realizada até o momento. É nesse sentido que iremos caminhar em uma análise mais aproximada do Crédito Instalação e seu impacto no desenvolvimento de assentamentos na região Médio Paraíba Fluminense.

3.1 – As políticas públicas nos assentamentos e as demandas apresentadas pelos assentados – O Programa Crédito Instalação

A importância de programas como o Crédito Instalação é vital quando observada a condição inicial de formação dos assentamentos de reforma agrária:

[...] ao mesmo tempo em que [os assentamentos] podem ser vistos como “*ponto de chegada*” de um processo de luta pela terra, os assentamentos tornam-se “*ponto de partida*” para uma nova condição de vida, onde muitas vezes tudo está por fazer, desde a organização do lote e construção do local de moradia até toda a infraestrutura coletiva e de serviços necessária à viabilização econômica e social das novas unidades de produção familiar criadas. (LEITE *et al*, 2009, p.260)

Tanto no PA Roseli Nunes como no Vida Nova, desde a sua criação, as principais políticas públicas implementadas fazem parte do programa “Crédito Instalação”, o qual será examinado mais de perto nessa sessão. A regulamentação vigente quanto à concessão, aplicação, fiscalização e prestação de contas do Crédito Instalação nos assentamentos administrados pelo INCRA é apresentada na Norma de Execução nº79 de 26 de dezembro de 2008. De acordo com esse normativo, a responsabilidade de concessão, aplicação, fiscalização e prestação de contas é das Superintendências Regionais (SRs) da autarquia, por meio de comissões de crédito que geralmente se localizam na Divisão de Desenvolvimento.

A concessão do Crédito Instalação se dá individualmente e sua operação é feita de forma coletiva, de acordo com a norma de execução nº79. A utilização dos recursos é permitida mediante aprovação pela Comissão de Crédito de PEA ou Plano de Aplicação, de forma individual ou coletiva. A utilização do crédito deve ser definida a partir das prioridades estabelecidas pelos assentados, sob acompanhamento e orientação do INCRA e equipe de assistência. A aplicação do crédito é precedida de pesquisa de preços em no mínimo três fornecedores, sendo eleito o de menor preço e atendendo ao princípio da

isonomia. Os recursos são intermediados por Instituição Financeira Pública definida pelo INCRA-Sede, operacionalizados na agência mais próxima do assentamento, sendo vedado seu manuseio pelos beneficiários ou servidores do INCRA.

Como se pode notar, a execução do programa segue um modelo de gestão descentralizado, o qual pode apresentar características vantajosas e também comprometedoras para o desenvolvimento dos assentamentos. Por um lado, mecanismos de participação e controle social são favorecidos, onde se incita que os assentados e suas estruturas organizativas participem ativamente de todo o processo; assim como sugere a integração entre diferentes instituições atuantes nas diversas escalas como as prefeituras municipais, governos estaduais e órgãos ambientais, de forma a complementar as ações do INCRA, que apresenta inúmeras limitações estruturais; além da superação de uma visão meramente setorial sob as políticas públicas. No entanto, sobre esse mesmo ponto incide um componente ideológico forte, no sentido de limitar o empoderamento desses assentados, como sugere uma servidora do INCRA:

A lógica do aparelho do Estado e da burocracia não tem nada a ver com a lógica camponesa, e isso não quer dizer que os camponeses não sejam capazes de aprender. Eles já se mostraram capazes de executar as ações, fazer licitação, acompanhamento em programas anteriores que tinham como princípio a descentralização. No entanto, nesses casos anteriores o Ministério do Planejamento começou a criar normas e exigências que inviabilizaram as organizações dos próprios trabalhadores de estarem respondendo, ou seja, o Estado trabalha contra. Eu sinto como se fosse assim: as organizações patronais podem, as organizações dos trabalhadores rurais não podem, porque não são capazes, o que sabemos que não é verdade. Existe um fundo ideológico por trás disso, porque quando você capacita as familiares para essas demandas, isso se torna um instrumento de empoderamento muito grande, e que possibilita que os assentados sejam atores do seu próprio desenvolvimento (Dados de entrevista).

Por outro lado, esse modelo de gestão se fundamenta na concepção de Estado Mínimo, a qual tem permeado de maneira geral as políticas de reforma agrária desde a década de 1990 até os dias atuais, e que, como visto na sessão anterior podem eximir o Estado de sua responsabilidade na condução dessas políticas. No caso dos assentamentos estudados isso se fez claro, quando realizada a análise da ação operacional do INCRA em que se constatou uma série de ações que para serem desencadeadas necessitariam a ação conjunta de diferentes divisões no próprio órgão, o que não ocorria em tempo hábil. Há ainda aquelas ações que dependem da parceria entre o INCRA e outras instituições, cujo

diálogo na prática é inexpressivo nos casos estudados. Entendemos, portanto essa como uma dificuldade comumente encontrada na gestão pública que promove a descentralização de poder, mas não a desconcentração. É provável que o mesmo seja observado em escala nacional, conforme aponta uma servidora do INCRA-Sede:

Originalmente o Plano Nacional de Reforma Agrária previa que a gente tivesse várias ações, nas áreas social, econômica e ambiental que podem ser integradas entre os órgãos. Que fosse uma ação integrada, de governo, e em sendo ação de governo, deveria ter os vários órgãos, inclusive com um conselho onde todos os ministérios envolvidos na questão teriam acento. De alguma maneira, agora no governo Dilma, está se tentando fazer essa integração, mas isso é muito precário ainda, por essa cultura que é das “caixinhas”, em que cada servidor só trabalha na sua caixinha e não interage com outros servidores e órgãos (Dados de entrevista).

A comissão de crédito é nomeada pelo Superintendente de cada SR, e é composta por no mínimo dois servidores. Na SR-07 a Comissão de Crédito é composta por quatro servidores, de formação acadêmica distintas, sendo um desses servidores responsável por atender os assentamentos da Região Sul do estado, na qual a Região Médio Paraíba está circunscrita. Na avaliação tanto dos assentados, como dos técnicos atuantes nos assentamentos e dos militantes do MST, a atuação do servidor responsável pela região na Comissão de Crédito do INCRA tem sido exemplar, que, em diálogo constante com as famílias tem favorecido a agilidade dos processos e da aplicação do crédito de acordo com as demandas apresentadas pelas famílias assentadas.

O programa Crédito Instalação teve início em 25 de fevereiro de 1993, com a criação da lei agrária nº 8.629, estando em operação pelo INCRA desde 2001, com as modalidades Apoio Inicial, Fomento e Habitação, estando as duas primeiras orientadas para a segurança alimentar e estruturação produtiva básica das famílias, e a última à construção de moradias. A partir de 2005 o programa passou a abarcar outras modalidades, com o objetivo de atender às especificidades regionais, como nos casos das modalidades semiárido e crédito ambiental; e ainda a questões de gênero, como no caso do Apoio Mulher. Hoje são disponibilizados nove tipos de créditos, como pode ser visto na tabela 14 a seguir (INCRA, 2010).

Tabela 14: Modalidades do Crédito Instalação e seu grau de acesso nos P.A.s no Brasil

Modalidade de crédito Instalação	Valor atual disponibilizado	Grau de acesso às políticas
Apoio Inicial	R\$ 3.200	62,61%
Apoio Mulher	R\$ 3.000	*
Aquisição de Materiais de Construção	R\$15.000	62,55%
Fomento	R\$ 3.200	25,62%
Adicional do Fomento	R\$ 3.200	*
Semiárido	até R\$ 2.000	*
Recuperação/Materiais de Construção	até R\$ 8.000	16,11%
Reabilitação de Crédito Produção	até R\$ 6.000	*
Crédito Ambiental	R\$ 2.400	*

*dados não disponibilizados

Fonte: INCRA (2010)

O crédito Apoio Inicial é destinados a todo o conjunto dos assentados, enquanto que as outras modalidades de crédito estão condicionadas ao cumprimento das etapas iniciais do programa, como é o caso do Fomento e do Crédito de Recuperação/Aquisição de Material de Construção (INCRA, 2010). Pode-se observar na tabela acima, que mesmo que o acesso a essas políticas esteja longe do ideal, mais da metade dos beneficiários de reforma agrária receberam os créditos de apoio inicial e de aquisição de materiais de construção. Os dados de grau de acesso não disponibilizados correspondem às modalidades criadas mais recentemente, o Crédito Semiárido, Reabilitação de Crédito Produção e Crédito Ambiental em 2005, e as modalidades Apoio Mulher e Adicional de Fomento em 2008. A falta de informações sobre o acesso a essas modalidades pode ser relacionada à sua não implementação nos assentamentos, cuja possível causa é apontada por um servidor da Divisão de Desenvolvimento e Política Agrária do INCRA-Sede como sendo da falta de recursos humanos no INCRA e nas equipes de assessoria técnica para execução do crédito:

Mesmo que no governo Lula o crédito instalação tenha tido um crescimento bem acentuado de recursos, onde nós saímos de 200 e poucos milhões por ano, e no governo Lula chegamos até 1 bilhão e 400 reais. Mas isso não significou muito para os assentamentos. Porque ao mesmo tempo que o Lula disponibilizava recursos, o quadro de funcionários do INCRA não atendia a essa demanda. E ficou difícil, a gente pegava dinheiro do crédito instalação e depositava em conta corrente, mas não tinha servidor suficiente para operacionalizar o crédito nos assentamentos. Quer dizer, ao mesmo tempo que o governo libera o recurso, não faz chegar de fato às famílias, porque não tinha funcionário suficiente para executar (Dados de entrevista).

O mesmo é confirmado pelo servidor responsável pela execução do Crédito Instalação na Região Sul Fluminense, que ressalta ainda dificuldades na liberação dos recursos solicitados pelas Superintendências regionais ao INCRA-Sede, em decorrência da descentralização do órgão. Essa limitação no número de servidores, somada a falta de infraestrutura para transporte dos servidores traz como reflexo a não aplicação das modalidades mais recentes do programa:

Temos aplicados somente as modalidades que já existiam, a apoio mulher não foi aplicada, a fomento adicional também não... Por falta de equipe operacional, e estrutura do órgão. Temos três frentes de trabalho com quatro pessoas para aplicar crédito em todas as famílias de assentados no estado do Rio de Janeiro. Temos que ir a campo uma equipe por vez, porque só temos um carro. A estrutura é muito precária para uma demanda enorme, e por se tratar de recurso público, não pode ser feito de qualquer maneira, existe um procedimento padrão a ser cumprido. Tem ainda a dificuldade de descentralização e de recurso... temos casos de recursos solicitados em Brasília há mais de um ano que não recebemos ainda (Dados de entrevista).

Outro aspecto marcante do programa Crédito Instalação é a relativa simplicidade com que o mesmo é executado. Muito embora seu grau de acesso ainda apresente limitações, tanto decorrentes da falta de recursos humanos nas SRs do INCRA e nas equipes de assessoria técnica, como da própria precariedade infraestrutural dos assentamentos; pode-se atribuir que os resultados satisfatórios na abrangência da política guardam relação estreita com sua facilidade de execução, como aponta um servidor da SR-07:

O ponto forte do programa crédito instalação é a falta de burocracia, a facilidade de acessar esse recurso, já que não tem processo licitatório para contratar o fornecedor. A facilidade de acessar o recurso é o ponto forte. O que por outro lado também é muito criticado por órgãos de controladoria, pois dá espaço para corrupção (Dados de entrevista).

O que o servidor da SR-07 chama de facilidade no acesso, mas que dá margem à corrupção é tido por outro servidor, no INCRA-Sede como falta de organização do programa, que favorece desvios de recursos com grande facilidade. Outro aspecto criticado por esse segundo servidor é a ausência de capacitação de muitos dos servidores que atuam nas comissões de crédito, como em casos recentemente levantados na região norte do Brasil. O mais recente desses casos ocorreu em Rondônia, onde alguns servidores do INCRA foram envolvidos em desvios de recursos do Crédito Instalação, o que acarretou no

congelamento do programa em todo o Brasil no dia 13 de junho de 2013 pela direção do INCRA. As consequências desse congelamento foram sentidas tanto por servidores das SRs como pelos assentados, e ainda pelos fornecedores de materiais, como aponta um servidor do INCRA-Sede:

Essa decisão obviamente traz uma série de questionamentos, por parte dos servidores do INCRA nas SRs, que são os servidores que tem a pressão no dia a dia; também dos fornecedores de materiais, que tiveram seus pagamentos temporariamente suspensos. Outro aspecto são os assentados, que estão a esperar a habitação, que ou está em processo de conclusão, ou ainda não iniciou, e que ficam na expectativa de melhorar de vida. Queira ou não queira, essa decisão da presidência do INCRA de suspender deu uma parada no processo (Dados de entrevista).

Vistas de perto pelo servidor da SR-07, essas consequências são marcantes principalmente na modalidade “Aquisição de matérias de construção”, onde pode haver a perda de materiais já entregues pela falta de outros materiais para a construção das casas; além do enfraquecimento da relação de confiança estabelecida com os fornecedores de materiais, que são dificilmente reestabelecidas:

As consequências são sérias, primeiro porque no processo de construção da casa, pode se perder parte do material já entregue, depois com o desestímulo das famílias que estão ali, gerando frustração. O outro problema mais sério é a falta de confiança do fornecedor. Já é difícil de encontrar um servidor que queria trabalhar dessa forma, e com a suspensão do pagamento ele acaba desistindo. O fornecedor dessa forma pode desistir de entregar os materiais, e tem que se iniciar novamente o processo com outro fornecedor, nova tomada de preços e construção laços de confiança... no PA Roseli Nunes por exemplo, temos um ótimo fornecedor, mas ele pode aumentar o valor dos materiais, por se sentir prejudicado com esse congelamento do crédito. Essa suspensão trouxe consequências muito graves, deveriam primeiro honrar com os compromissos feitos antes e depois pensar em fazer o corte (Dados de entrevista).

Embora tenha havido alguma demora na retomada do programa, sua operação foi novamente liberada em julho do mesmo ano. No PA Vida Nova foram acessados até o momento as modalidades “Apoio Inicial”, “Fomento”, “Aquisição de Materiais de Construção” e “Recuperação/Materiais de Construção”. O mesmo ocorre no PA Roseli Nunes, sendo que as duas últimas modalidades encontram-se em estágio inicial de implementação, ao passo que no PA Vida Nova estas já se encontram em estágio final. A

seguir serão analisadas as propostas de cada uma dessas modalidades implementadas e seus impactos sobre o desenvolvimento dos assentamentos estudados.

3.2 – Impacto das políticas públicas no desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos

No sentido de dimensionar os impactos do programa Crédito Instalação serão apresentados os mapas resultantes das operações aritméticas em *software* de geoprocessamento, conforme elucidado na sessão que trata da metodologia da presente pesquisa. Dessa maneira, são trazidos a seguir os cenários inicial, construídos para representar aspectos ambientais e sociais anteriores à implementação do Programa Crédito Instalação nos PAs; e cenário final, para representar os mesmo aspectos referentes ao momento atual, com a implementação do programa. Dessa maneira, o impacto da política pública será observado pela diferença entre o cenário final e o inicial, relacionando essas mudanças como aumento ou melhoria de oportunidades nos assentamentos, e, portanto sendo vistos como impactos no seu desenvolvimento.

O cenário anterior à implementação do Crédito Instalação nos assentamentos

Na figura 22 são mostrados os mapas originados com a criação do cenário inicial no PA Vida Nova. As cores mais claras nos mapas representam as áreas que receberam peso mais baixo, e que no caso do mapa com as variáveis limitantes, são ambientalmente inferiores, enquanto no mapa das variáveis sociais, representam os lotes onde se localizam as famílias em condições sociais mais precárias. Cada área recebeu um peso de acordo com suas características para cada variável social ou ambiental, conforme arbitramos na sessão dedicada à metodologia, e o somatório dos pesos empregados nos mapas das variáveis limitantes (ambientais) e das variáveis sociais originou o mapa “PA Vida Nova, Cenário 1”, onde são apresentadas as condições gerais do assentamento antes da implementação do Crédito Instalação.

Na construção desse cenário para o PA Vida Nova pode-se observar que as variáveis que chamamos limitantes tiveram grande influência nos resultados finais (construção do cenário 1), através das quais 48,8% da área do assentamento esteve impossibilitada para produção agrícola. Nesse caso a variável limitante “tipo de uso” foi a que mais contribuiu para esses valores, principalmente devido às unidades de conservação que ocupam cerca de 44,8 % da área do PA.

Em seguida, o segundo peso mais representativo das variáveis limitantes em área ocupada foi o peso 2, abrangendo 14,5% da área do assentamento. Esse peso foi formado por áreas com declividade entre 25 e 45%, onde se encontram remanescentes de plantios de eucalipto originários da exploração agrícola anterior à criação do assentamento. Essas áreas, além de terem suas declividades restritivas para certos tipos de cultivos e para sua mecanização, tendo em vista a conservação dos solos (GUERRA; SILVA; BOTELHO, 2010), apresentam também as limitações decorrentes do plantio corrente ou anterior de eucalipto, cujas consequências para qualidade dos solos e biodiversidade foram demonstradas por Shiva (2002). Em nossa interpretação, essas áreas seriam mais indicadas para cultivos através de sistemas agroflorestais, que permitiriam a contenção do solo, impedindo sua erosão; a incorporação constante de matéria orgânica, que melhoraria a fertilidade dos solos, aumentando as taxas de macro e micro fauna no mesmo, melhorando também suas condições físicas; e ainda com a possibilidade de colheitas distribuídas ao longo do ano.

As áreas de maior valor (peso10), formadas pelo melhor tipo de uso (nesse caso, pastagem, com peso 2) e melhor declividade (no intervalo entre 0 e 3%, com peso 5) de acordo com as variáveis limitantes ocuparam pouco mais de 2% da área total do assentamento, distribuídas nas áreas de 5 dos 25 lotes do assentamento. Essas áreas, de acordo com seus aspectos ambientais possibilitam o uso agrícola intenso, visto que a declividade não apresenta impedimento à conservação dos solos, devendo-se, no entanto observar as limitações impostas pelo tipo de solo dessas áreas, os quais não foram abordados nessa parte do estudo. No quadro a seguir pode se observar a distribuição dos diferentes pesos na área do assentamento:

Quadro 4: Composição e distribuição das variáveis limitantes no cenário inicial do PA Vida Nova⁵⁵

Peso final	Composição das variáveis limitantes	Combinação de características (declividade e uso)	Porcentagem da área (%)
0	0 declividade x qualquer uso ou 0 uso x qualquer declividade	Declividade e/ou tipo de uso impróprios para produção	48,8
1	1 uso x 1 declividade	Declividade entre 25 e 45% e reflorestamento com eucalipto	6,5
2	2 uso x 1 declividade ou 1 uso x 2 declividade	Declividade entre 25 e 45% e pastagem; ou declividade entre 15 e 25% e reflorestamento com eucalipto	14,5
3	3 declividade x 1 uso	Declividade entre 8 e 15% e reflorestamento com eucalipto	6,07
4	2 uso x 2 declividade	Declividade entre 15 e 25% e pastagem	12,17
5	1 uso x 5 declividade	Declividade entre 0 e 3% e reflorestamento com eucalipto	1,09
6	2 uso x 3 declividade	Declividade entre 8 e 15% e pastagem	5,74
8	2 uso x 4 declividade	Declividade entre 3 e 8% e pastagem	3,08
10	2 uso x 5 declividade	Declividade entre 0 e 3% e pastagem	2,11

Já os aspectos que guardam relação mais próxima com a qualidade de vida das famílias e suas possibilidade de desenvolvimento, são apresentadas através das variáveis sociais e suas combinações no quadro 5. A variável moradia foi a que teve maior influência sobre os resultados, onde, anteriormente ao acesso da modalidade “aquisição de materiais de construção” do Crédito Instalação, somente 8 das 23 famílias viviam em barracos em bom estado ou casas de alvenaria em mal estado (peso 2); enquanto o restante das famílias morava em barracos em mal estado de conservação, expostas à intempéries, susceptíveis à ataques animais nocivos e em más condições de higiene. Tendo em vista que as variáveis sociais são referentes às famílias e se espacializa nos seus respectivos lotes, todas as áreas não ocupadas por famílias receberam peso nulo. A distribuição e combinação dessas variáveis é apresentada no quadro 5 a seguir. Nota-se nesse quadro que a maior parte das famílias (6 de 23 famílias) teve peso final 6 para as variáveis sociais, que foi formado pelas combinações de tipo de saneamento vala a céu aberto (peso 1) ou fossa negra (peso 2); moradia do tipo barraco em bom estado ou casa de alvenaria em mal estado (peso 2); Escolaridade como analfabeto funcional (peso 0), ensino Fundamental Incompleto (peso 1) ou Ensino Médio Incompleto (peso 3); e estradas de acesso ao lote em boas condições (peso 2) ou más (peso 1). Através dessas combinações pode-se notar que a as condições de

⁵⁵ Mais detalhes podem ser encontrados na sessão do capítulo II que trata dos aspectos ambientais

moradia, acesso aos lotes, saneamento básico e escolaridade das famílias são bastante precárias na chegada ao assentamento.

Quadro 5: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário inicial do PA Vida Nova⁵⁶

Peso final	Composição das variáveis sociais	Combinação de características⁵⁷	Porcentagem da área(%)	Nº de famílias
0	Unidades de conservação, saibreira, áreas coletivas	Áreas não ocupadas pelas famílias	48,8	0
1	1 saneamento + 0 moradia + 0 escolaridade + 0 estrada	VA + SM + AF + SE	2,3	1
4	1 saneamento + 1 moradia + 1 escolaridade + 1 estrada	VA + BM + FI + EM	5,4	3
5	1 ou 2 saneamento + 1 moradia + 0 ou 1 escolaridade + 2 estrada	VA + BM + FI + EB ou FN + BM + AF + EB	7,6	4
6	1 ou 2 saneamento + 1 ou 2 moradia + 0; 1 ou 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	VA + BB/CM + FI + EB ou FN + BM + FI + EB ou FN + BB/CM + AF + EB ou VA + BM + MI + EM	13	6
7	1 ou 2 saneamento + 1 ou 2 moradia + 1 ou 3 escolaridade + 2 estrada	VA + BM + MI + EB ou FN + BB/CM + FI + EB	6,2	3
8	2 saneamento + 1 ou 2 moradia + 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	FN + BB/CM + MI + EM ou FN + BM + MI + EB	15	7
9	2 saneamento + 2 moradia + 3 escolaridade + 2 estrada	FN + BB/CM + MI + EB	2,3	1

⁵⁶ Mais detalhes podem ser vistos na sessão do capítulo II que trata da caracterização das famílias e suas condições de vida.

⁵⁷ Siglas de saneamento: VA – Vala a céu aberto; FN – fossa negra / Siglas de moradia: SM – sem moradia; BM – barraco em más condições; BB – barraco em bom estado; CM -casa de alvenaria em mal estado

Siglas de escolaridade: AF – Analfabeto Funcional; FI – Ensino Fundamental Incompleto; MI – Ensino Médio Incompleto / Siglas de estradas: EM – estrada em más condições; EB – estrada em boas condições.

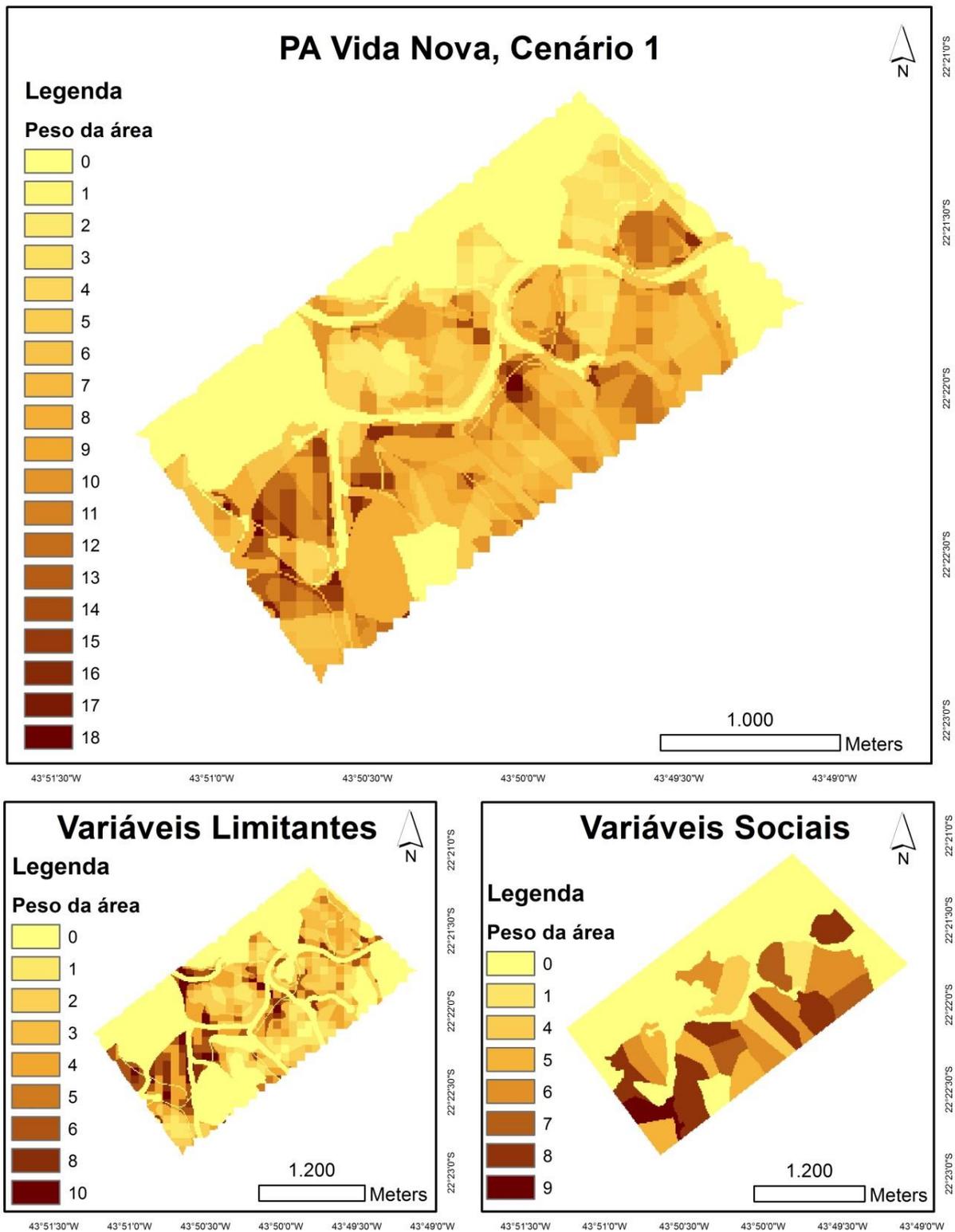


Figura 22: Cenário inicial no PA Vida Nova

No PA Roseli Nunes o cenário anterior à implementação das políticas é apresentado na figura 23, que se originou a partir do somatório dos valores apresentados nos mapas das variáveis limitantes e das variáveis sociais. Assim como nos mapas apresentados no

cenário inicial do PA Vida Nova, as cores mais claras representam os valores inferiores, que se apresentam de forma crescente com o escurecimento das escala de cores.

Na construção do cenário inicial para o PA Roseli Nunes notou-se que as variáveis que chamamos limitantes tiveram influência ainda maior na composição do cenário inicial do que no PA Vida Nova, as quais ocuparam cerca de 62,5% da área do assentamento. Nesse caso a variável limitante “tipo de uso” foi a que mais contribuiu para esses valores, principalmente devido às unidades de conservação que ocupam cerca de 41 % da área do PA.

Em sequência, o segundo peso de variáveis limitantes predominante foi 4, ocupando 13,8% da área do assentamento, onde estão combinados pastagem (peso 2) como tipo de uso e declividade entre 15 e 25% (peso 2). Nessas áreas o principal limitante é a declividade, que não permite o uso agrícola intensivo ou mecanização, sendo por nós recomendado, assim como no caso do PA Vida Nova, o plantio de sistemas agroflorestais, que possibilitam a contenção da erosão, recuperação da biodiversidade do agro ecossistema, e ainda a melhoria das condições físicas do solo pela constante incorporação de matéria orgânica, tendo em vista o tipo de uso de pastagem que pode ter ocasionado no adensamento e compactação do solo pelo pisoteio dos animais.

As áreas de maior valor (peso10), formadas pelo melhor tipo de uso (nesse caso, pastagem, com peso 2) e melhor declividade (no intervalo entre 0 e 3%, com peso 5) de acordo com as variáveis limitantes ocuparam 1,5% da área total do assentamento, enquanto que a maior parte das áreas ficou entre os pesos 2 (11,3% da área total), 3 (11,8%) e 4 (13,9%).

Assim como no PA Vida Nova, fica claro no PA Roseli Nunes que os aspectos ambientais por si já representam grande limitações para as atividades produtivas, seja pela existência de grande número de unidades de conservação no PA, seja pelas restrições a mecanização no preparo do solo pelas elevadas declividades, ou ainda pelas condições físicas (adensamento e compactação do solo) e químicas (fertilidade dos solos) ocasionadas pela forma de uso do solo anterior a formação do assentamento.

No quadro 6 a seguir pode se observar a distribuição dos diferentes pesos na área do assentamento:

Quadro 6: Composição e distribuição das variáveis limitantes no cenário inicial do PA Roseli Nunes

Peso final	Composição das variáveis limitantes	Combinação de características (declividade e uso)	Porcentagem da área(%)
0	0 declividade x qualquer uso ou 0 uso x qualquer declividade	Declividade e/ou tipo de uso impróprios para produção	43
1	1 uso x 1 declividade	Declividade entre 25 e 45% e reflorestamento com eucalipto	4,28
2	2 uso x 1 declividade ou 1 uso x 2 declividade	Declividade entre 25 e 45% e pastagem; ou declividade entre 15 e 25% e reflorestamento com eucalipto	11,2
3	3 declividade x 1 uso	Declividade entre 8 e 15% e reflorestamento com eucalipto	11,8
4	2 uso x 2 declividade	Declividade entre 15 e 25% e pastagem	13,8
5	1 uso x 5 declividade	Declividade entre 0 e 3% e reflorestamento com eucalipto	2,17
6	2 uso x 3 declividade	Declividade entre 8 e 15% e pastagem	7,8
8	2 uso x 4 declividade	Declividade entre 3 e 8% e pastagem	4,3
10	2 uso x 5 declividade	Declividade entre 0 e 3% e pastagem	1,5

No PA Roseli Nunes pode-se observar uma maior uniformidade das condições sociais do que no PA Vida Nova, no entanto ainda assim é notável a precariedade em torno da qualidade de vida e caracterização social das famílias também nesse assentamento. A principal variável que contribuiu para a os pesos maiores (11 e 12) foi a escolaridade, visto que 3 das famílias entrevistadas estudaram até o ensino superior. Esse dado reflete a concentração de militantes do MST nesse assentamento, visto que sua educação formal está direta ou indiretamente ligada à atividade de militância no movimento.

A maior parte das famílias (24 das 35) encontram-se distribuídas entre os pesos de variáveis sociais 5, 6 e 7. Entre as famílias que receberam peso 5, suas condições de saneamento são de vala a céu aberto ou fossa negra; suas moradias são barracos em mal estado (peso 1); sua escolaridade é de analfabeto funcional (peso 0) ou Ensino Fundamental Incompleto (peso 1); e o acesso a seus lotes é feito por estradas em boas condições (peso 2). Já as famílias que tiveram peso final das variáveis sociais igual a 6 apresentam características muito próximas às das famílias que tiveram peso 5, podendo no entanto ter como moradia barracos em bom estado, ou casas e alvenaria em mal estado (peso 2); e ainda escolaridade Ensino Médio Incompleto (peso 3) e acesso aos lotes em estradas em más condições (peso 1). As famílias que tiveram peso final 7 para as variáveis sociais tem saneamento do tipo vala a céu aberto ou fossa negra; vivem em barracos em

mal (peso 1) ou bom estado, ou ainda em casas de alvenaria em mal estado (peso 2). Assim como no PA Vida Nova, nota-se no cenário inicial do PA Roseli Nunes que as condições de moradia, de saneamento dos resíduos, de acesso aos lotes e de escolaridade dessas famílias são de precariedade.

Quadro 7: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário inicial do PA Roseli Nunes

Peso final	Composição de variáveis sociais	Combinação de características⁵⁸	Porcentagem da área (%)	Nº de famílias
0	Unidades de conservação, saibreira, áreas coletivas	Áreas não ocupadas pelas famílias	62,5	0
4	1 saneamento + 1 moradia + 1 escolaridade + 1 estrada	VA + BM + FI + EM	4,23	3
5	1 ou 2 saneamento + 1 moradia + 0 ou 1 escolaridade + 2 estrada	VA/FN + BM + AF/FI+ EB	9,3	8
6	1 ou 2 saneamento + 1 ou 2 moradia + 0; 1 ou 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	VA + BB/CM + FI + EB/FN + BM + F1 + EB /FN + BB/CM + AF + EB/VA + BM + MI + EM	8,66	8
7	1 ou 2 saneamento + 1 ou 2 moradia + 1 ou 3 escolaridade + 2 estrada	VA/FN + BM/BB/CM + FI/MI + EB	6,7	8
8	2 saneamento + 1 ou 2 moradia + 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	FN + BB/CM + MI + EM/FN + BM + MI + EB	1,09	1
9	2 saneamento + 2 moradia + 3 escolaridade + 2 estrada	FN + BB/CM + MI + EB	4,1	3
10	2 saneamento + 2 moradia + 4 escolaridade + 2 estrada	FN + BB/CM + MC + EB	1,29	1
11	2 saneamento + 2 moradia + 6 escolaridade + 1 estrada	FN + BB/CM + SC + EM	1,38	2
12	2 saneamento + 2 moradia + 6 escolaridade + 2 estrada	FN + BB/CM + SC + EB	0,66	1

⁵⁸ Siglas de saneamento: VA – Vala a céu aberto; FN – fossa negra / Siglas de moradia: SM – sem moradia; BM – barraco em más condições; BB – barraco em boas condições; CM -casa de alvenaria em más condições
Siglas de escolaridade: AF – Analfabeto Funcional; FI – Ensino Fundamental Incompleto; MI – Ensino Médio Incompleto; MC – Ensino Médio Completo; SC – Ensino Superior Completo / Siglas de estradas: EM – estrada em más condições; EB – estrada em boas condições.

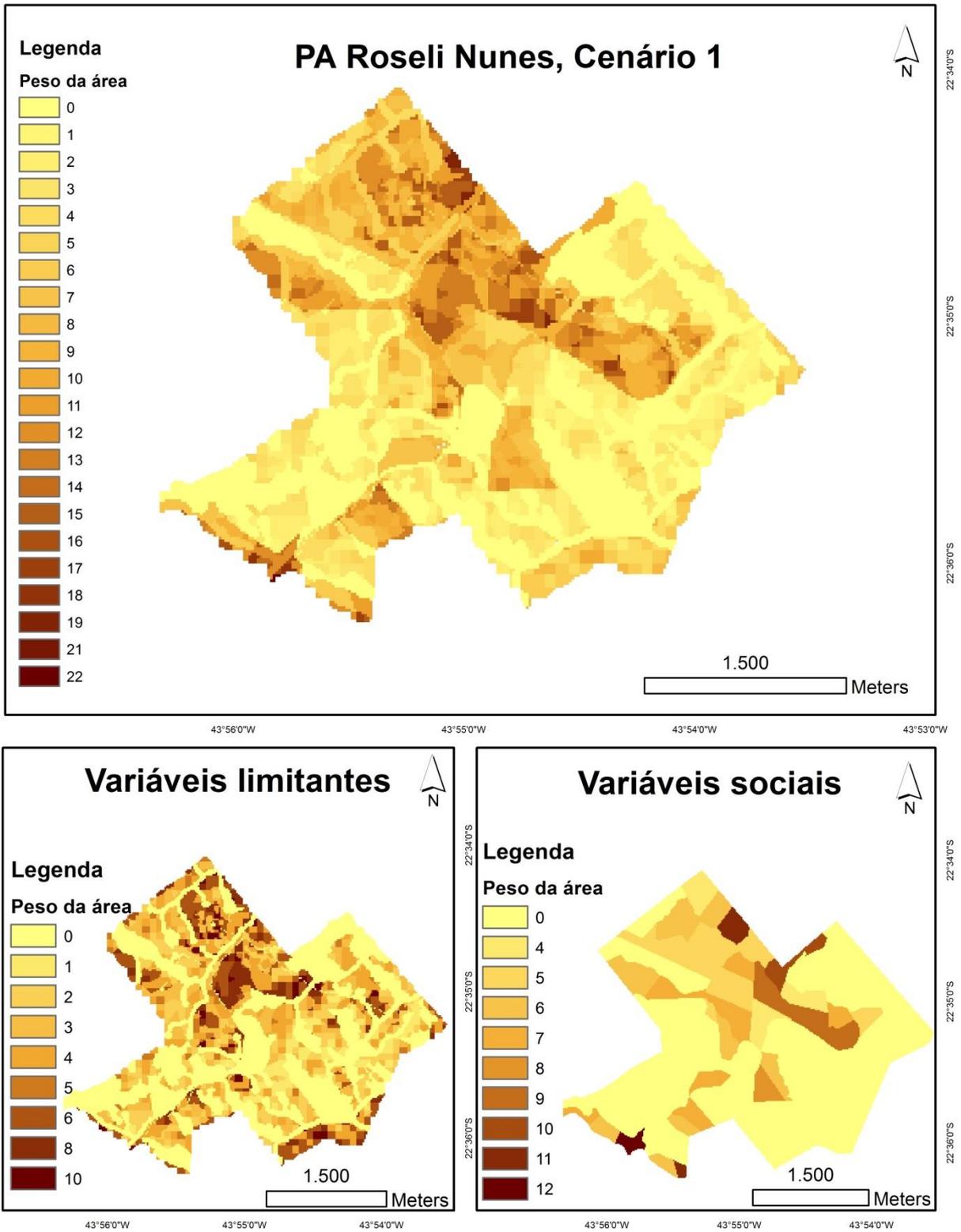


Figura 23: Cenário inicial no PA Roseli Nunes

O cenário após a implementação do Crédito Instalação nos assentamentos

Dando sequência à ideia de mensurar o impacto das políticas estudadas, são apresentados a seguir os mapas resultantes dos esforços de criar um cenário dos assentamentos após a implementação do Programa Crédito Instalação. Os mapas de cenário final foram construídos da mesma forma que os de cenário inicial, pelo somatório de pesos atribuídos para variáveis limitantes (ambientais) e variáveis sociais, relacionadas a qualidade de vida e caracterização social das famílias. Nos mapas do cenário final, as cores mais claras e amareladas representam as áreas que tiveram peso mais baixo para as diferentes variáveis, sendo as cores mais escuras e azuladas as representações gráficas para as áreas que receberam pesos melhores.

Na figura 24 são trazidos os mapas que originaram o cenário final, após a implementação das políticas do crédito instalação no PA Vida Nova, e ainda os mapas de suas variáveis sociais e ambientais. Nesse cenário as variáveis limitantes permaneceram as mesmas do cenário inicial, sendo modificadas somente as variáveis sociais.

Como se pode observar, o valor máximo atribuído às áreas no cenário final do PA Vida Nova subiu para 22, enquanto no cenário inicial esse valor era de 18. Essa diferença pode ser atribuída principalmente à melhoria nas condições de habitação, saneamento e escolaridade nesse assentamento. As melhorias nas condições de moradia estão diretamente relacionadas ao acesso às modalidades “Aquisição de materiais de construção” e “Recuperação/Aquisição de materiais de construção” do crédito instalação, e como reflexo a condição de saneamento também é melhorada, já que no projeto de construção das casas está prevista a destinação apropriada para os dejetos das moradias. No caso desse assentamento uma das famílias, incentivada e assessorada pelo arquiteto da equipe de assistência técnica responsável pelos projetos das casas na ocasião, construiu uma fossa evapotranspiradora, que recebe os dejetos do banheiro (águas negras) e está construindo outra fossa para receber os dejetos da cozinha (águas cinzas).

Com relação à variável escolaridade, pode-se observar também alguma mudança nesse assentamento relacionada a um projeto de Educação de Jovens e Adultos (EJA) iniciado no PA, tendo como professoras duas jovens assentadas. Através desse projeto, alguns assentados tiveram a oportunidade de serem alfabetizados, contribuindo com a melhora do cenário final.

No entanto, a situação das estradas que dão acesso aos lotes, e que é bastante grave nesse assentamento, permaneceu inalterada. Esse aspecto é bastante problemático,

especialmente em épocas chuvosas, para o escoamento produtivo, a chegada de veículos pesados para entrega de materiais referentes ao programa Crédito Instalação, e o deslocamento diário de pelo menos 5 das 23 famílias assentadas, das quais jovens e crianças que tem diariamente dificuldades para chegar até a escola. A condição das estradas é um ponto constantemente destacado pelas famílias ao longo dos trabalhos da equipe de assistência técnica (ATES), sendo constatado tanto nas fichas de visita técnica individuais das famílias afetadas, como nas reuniões e assembleias para tratar dos assuntos da comunidade. O detalhamento das variáveis sociais no cenário final é apresentado no quadro 8 em seguida.

Quadro 8: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário final do PA Vida Nova

Peso final	Composição das variáveis sociais	Combinação de características⁵⁹	Porcentagem da área(%)	Nº de famílias
0	Unidades de conservação, saibreira, áreas coletivas	Áreas não ocupadas pelas famílias	48,8	0
2	0 escolaridade + 2 saneamento + 0 moradia + 0 estrada	FN + AF + SM + SE	2,3	1
7	2 saneamento + 3 moradia + 1 escolaridade + 1 estrada	FN + CC + FI + EM	3,44	2
8	2 saneamento + 3 moradia + 0 escolaridade + 2 estrada	FN + CC + AF + EB	13,89	7
9	2 saneamento + 3 ou 4 moradia + 1 ou 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	FN + CC/CB + FI/MI + EM/EB	17,38	8
11	2 saneamento + 4 moradia + 3 escolaridade + 2 estrada	FN + CB + MI + EB	12,9	6
12	3 saneamento 4 moradia + 3 escolaridade + 2 estrada	FE + CB + MI + EB	2,15	1

⁵⁹ Siglas de saneamento: VA – Vala a céu aberto; FN – fossa negra; FE – Fossa Evapotranspiradora / Siglas de moradia: SM – sem moradia; BM – barraco em más condições; BB – barraco em boas condições; CM -casa de/ alvenaria em más condições; CC – casa de alvenaria em construção; CB – casa em boas condições / Siglas de escolaridade: AF – Analfabeto Funcional; FI – Ensino Fundamental Incompleto; MI – Ensino Médio Incompleto; MC – Ensino Médio Completo; SC – Ensino Superior Completo / Siglas de estradas: EM – estrada em más condições; EB – estrada em boas condições.

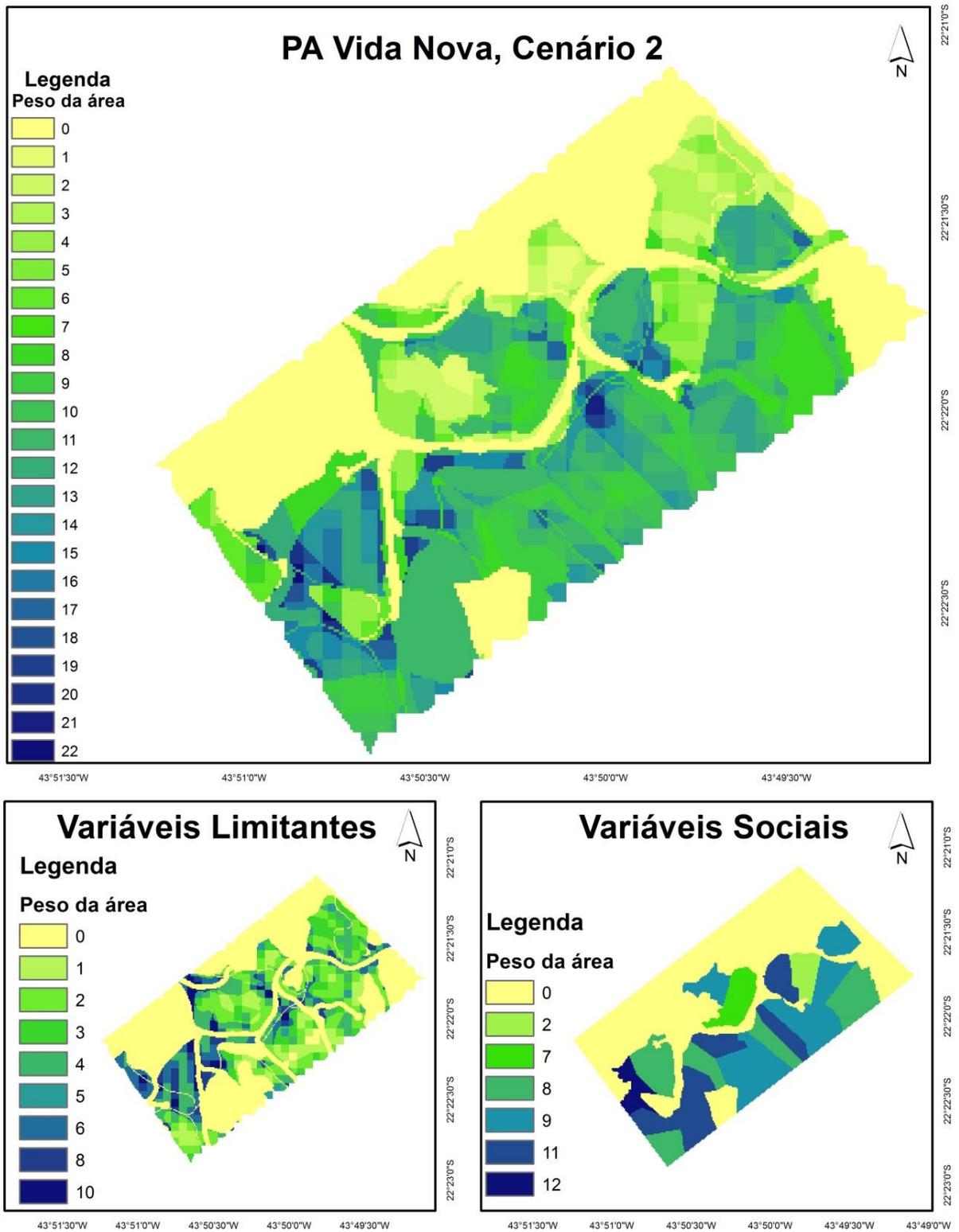


Figura 24: Cenário final no PA Vida Nova

O mesmo observado no PA Vida Nova ocorre no Roseli Nunes, onde as variáveis limitantes permaneceram inalteradas e as variáveis sociais foram as responsáveis pelas mudanças no cenário final. No entanto, nesse assentamento, principalmente por estar em um estágio mais inicial da implementação do Crédito Instalação, apresentou mudanças mais suaves do que as observadas no PA Vida Nova. Esse fato ressalta o destaque para as modalidades “Aquisição de materiais de construção” e “Recuperação/aquisição de materiais de construção” do crédito instalação, que por ter sido implementado em quase todo o PA Vida Nova, causou maiores mudanças neste do que no PA Roseli Nunes.

Enquanto no cenário inicial o peso máximo para as variáveis sociais era de 12, no cenário final esse valor subiu para 13, cuja melhoria é atribuída a mudança de barraco em bom estado ou casa de alvenaria em mal estado para casa de alvenaria em construção, através do acesso a modalidade “aquisição de materiais de construção” do crédito instalação. Assim como no cenário inicial, somente uma família se encontra nessas condições, formada por moradia de alvenaria em construção (peso 3), saneamento do tipo fossa negra (peso 2), escolaridade Ensino Superior completo e estradas de acesso ao lote de boa qualidade.

A maior parte das famílias (10 das 35 famílias assentadas) encontra-se no peso final 7 de variáveis sociais, formado pela combinação de saneamento tipo fossa negra (peso 2) ou não possui saneamento (peso 0); moram em barracos em bom estado ou em casas de alvenaria em construção; como escolaridade são analfabetos funcionais (peso 0), Ensino Fundamental incompleto (peso 1) ou Ensino Médio incompleto (peso 3); e tem acesso a seus lotes por estradas em boas (peso 2) ou más (peso 1) condições. Nesse aspecto, observa-se alguma melhoria em relação aos dados apresentados no cenário inicial, visto que neste 8 famílias apresentavam peso 7 e no cenário final 10 famílias apresentaram peso 7.

Em seguida, a segunda maior incidência de famílias se encontra no peso 8 para as variáveis sociais, o qual é composto por saneamento do tipo fossa negra ou ausência de saneamento (peso 0); moradia de alvenaria em construção (peso 3); escolaridade do tipo Ensino Fundamental incompleto (peso 1) ou Ensino Médio incompleto (peso 3); e estradas em boas condições (peso 2). Nesse quadro encontram-se 8 das 35 famílias assentadas, o que representa uma mudança significativa, tendo em vista que no cenário inicial somente 1 das 35 famílias assentadas apresentava esse peso para as variáveis sociais.

Assim, segue a figura 25 com a apresentação dos mapas de composição do cenário final para o PA Roseli Nunes e o quadro 9 com a apresentação da composição e distribuição das variáveis sociais no cenário final do PA Roseli Nunes.

Quadro 9: Composição e distribuição das variáveis sociais no cenário final do PA Roseli Nunes

Peso final	Composição das variáveis sociais	Combinação de características⁶⁰	Porcentagem da área(%)	Nº de famílias
0	Unidades de conservação, saibreira, áreas coletivas	Áreas não ocupadas pelas famílias	62,5	0
4	2 saneamento + 1 moradia + 0 escolaridade + 1 estrada	FN + BM + AF + EM	1,5	1
5	1 ou 2 saneamento + 0, 1 ou 2 moradia + 0, 1 ou 2 escolaridade + 0, 1 ou 2 estrada	FN/VA + SM/BM/ BB + AF/FI/FC + SE/EM/EB	6,51	5
6	2 saneamento + 2 ou 3 moradia + 0 ou 1 escolaridade + 1 estrada	FN + BB/CC+ AF/FI + EM	2,96	2
7	2 ou 0 saneamento + 2 ou 3 moradia + 0, 1 ou 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	FN/NP+ CC/BB + AF/FI/MI + EM/EB	11,9	10
8	0 ou 2 saneamento + 3 moradia + 1 ou 3 escolaridade + 2 estrada	FN/NP + CC + FI/MI + EB	5,08	7
9	2 saneamento + 3 moradia + 2 ou 3 escolaridade + 1 ou 2 estrada	FN + CC + FC/ MI + EM/EB	2,89	3
10	2 saneamento + 3 moradia + 3 ou 4 escolaridade + 1 ou 2 estrada	FN + CC + MI/MC + EM/EB	3,2	2
11	2 saneamento + 3 moradia + 4 escolaridade + 2 estrada	FN + CC + MC + EB	1,29	1
12	2 saneamento + 3 moradia + 6 escolaridade + 1 estrada	FN + CC + SC + EM	1,38	2
13	2 saneamento + 3 moradia + 6 escolaridade + 2 estrada	FN + CC + SC + EB	0,66	1

⁶⁰ Siglas de saneamento: VA – Vala a céu aberto; FN – fossa negra / Siglas de moradia: SM – sem moradia; BM – barraco em más condições; BB – barraco em boas condições; CM -casa de alvenaria em más condições; CC – casa de alvenaria em construção; CB – casa em boas condições / Siglas de escolaridade: AF – Analfabeto Funcional; FI – Ensino Fundamental Incompleto; MI – Ensino Médio Incompleto; MC – Ensino Médio Completo; SC – Ensino Superior Completo / Siglas de estradas: EM – estrada em más condições; EB – estrada em boas condições.

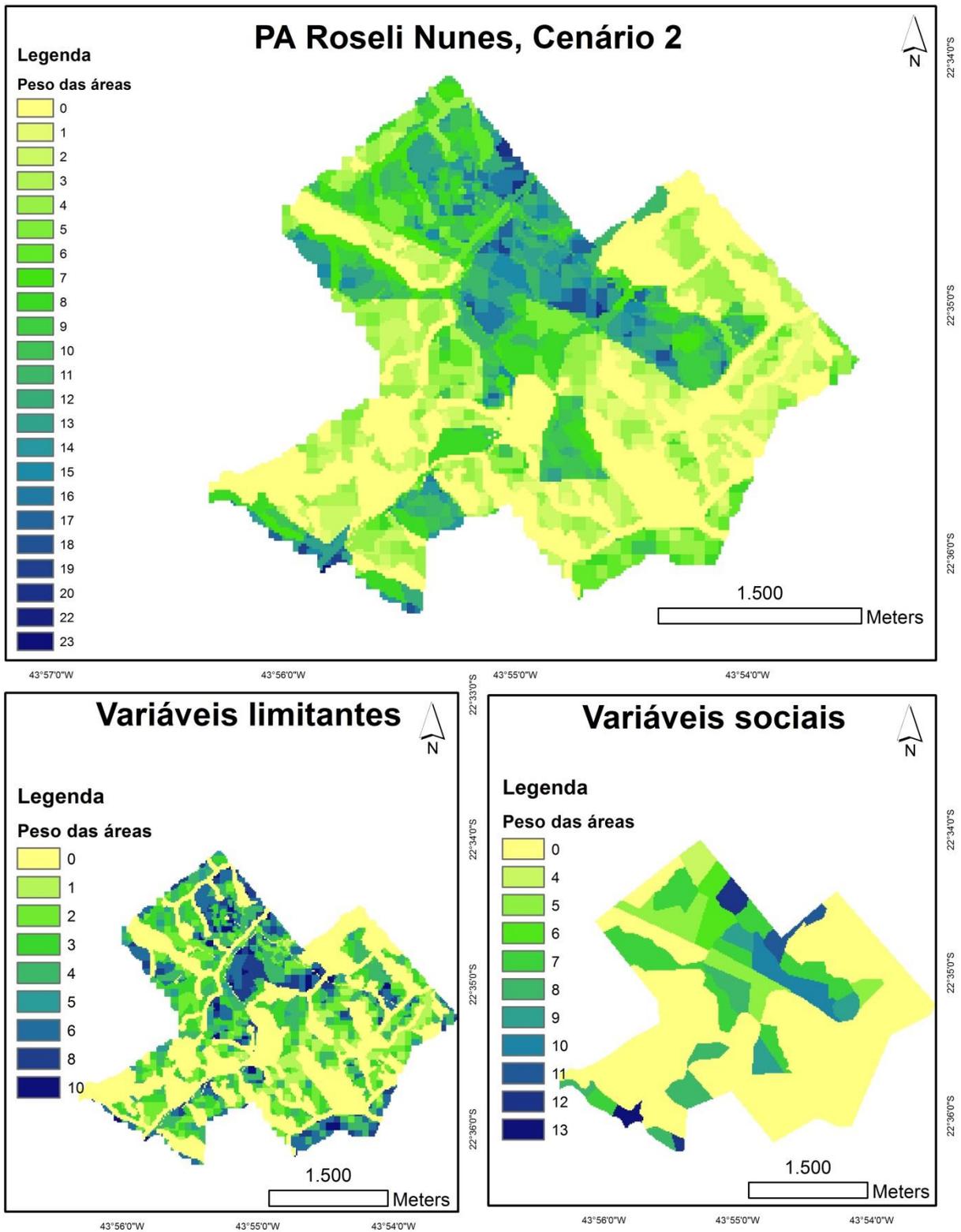


Figura 25: Cenário final no PA Roseli Nunes

A diferença entre os cenários: uma tentativa de quantificar o impacto do Crédito Instalação

A seguir serão apresentadas as diferenças quantitativas entre os dois cenários criados, onde, através de *software* de geoprocessamento, foi feita a subtração dos valores atribuídos em cada área dos assentamentos, nos cenários inicial e final.

A diferença entre os cenários final e inicial foi mais relevante no PA Vida Nova do que no Roseli Nunes, o que é atribuído principalmente a maior aplicação da modalidade do Crédito Instalação referente a construção e recuperação de moradias nesse assentamento. Nesse assentamento as principais mudanças estiveram relacionadas as melhorias nas moradias, que por conseguinte ocasionou em melhorias nas condições de saneamento básico. A variável escolaridade também causou impactos importantes, com a alfabetização de alguns assentados, no entanto essa condição não pode ser atribuída como impacto direto do Programa Crédito Instalação, uma vez que o mesmo é decorrente de outra política voltada para a educação de jovens e adultos. Já os aspectos relacionados à qualidade das estradas de acesso aos lotes permaneceram inalteradas em ambos cenários, o que de certa forma impactou negativamente a operação do programa Crédito Instalação, uma vez que pelo mesmo 5 das 25 famílias tiveram problemas para receber os materiais adquiridos com esse programa. Como pode ser observado na figura 26, 4 das 23 famílias foram impactadas positivamente, aumentando em 4 pontos o peso atribuído às variáveis de composição dos cenários. A maior parte das famílias (13 das 23) tiveram melhorias de 3 pontos no peso final das variáveis analisadas, enquanto 4 famílias tiveram melhoria de 2 pontos e outras 4 famílias tiveram de apenas 1 ponto.

Embora a diferença entre o cenário final e inicial no PA Roseli Nunes tenha sido menor, essas também são notáveis. No PA Roseli Nunes, como pode ser visto na figura 37, apenas uma das 35 famílias teve o aumento máximo de 3 pontos no seu peso final para as variáveis de composição dos cenários, enquanto 6 famílias tiveram melhorias em 2 pontos no peso final das variáveis analisadas. Diferente do PA Vida Nova, onde todas as famílias foram positivamente impactadas pela diferença entre os cenários final e inicial, no PA Roseli Nunes, 15 das 35 famílias não tiveram qualquer mudança entre a sua condição inicial e final. Esse fato pode ser explicado pelo momento de que o assentamento vive, onde as modalidades relacionadas à moradia ainda não abrangeram todas as famílias.

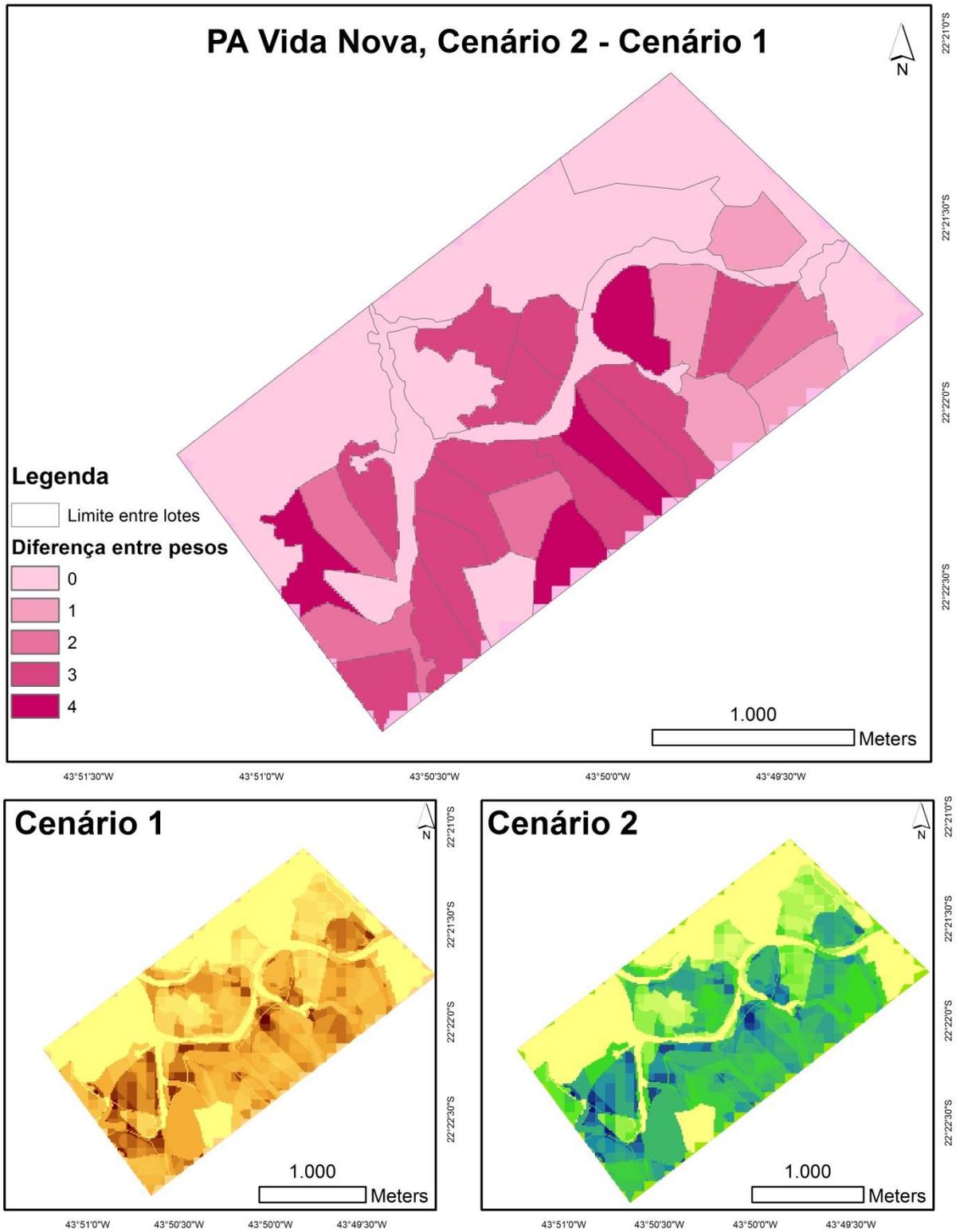


Figura 26: Impactos no PA Vida Nova

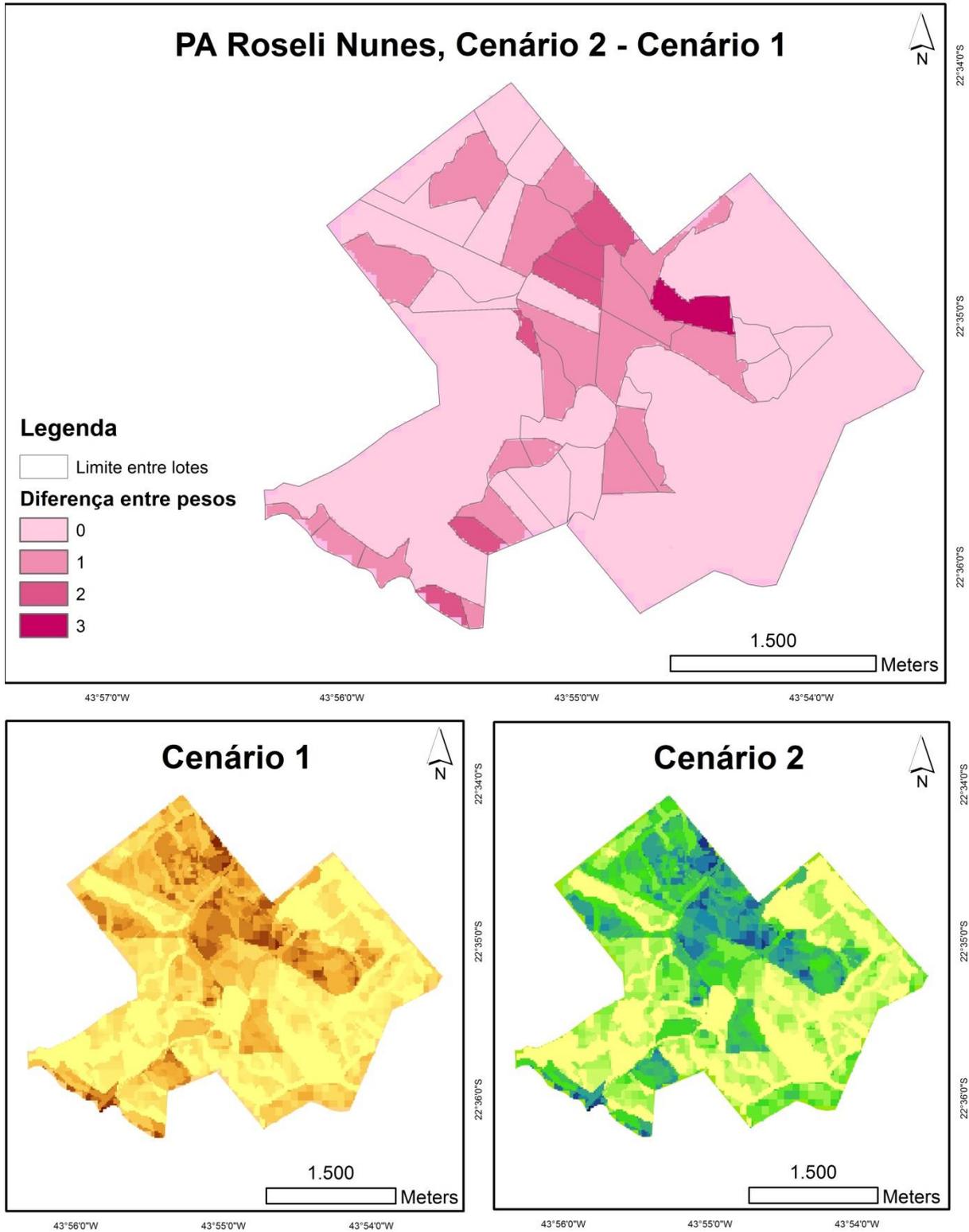


Figura 27: Impactos no PA Roseli Nunes

Embora a tentativa de quantificar os impactos das políticas aqui apresentada tenha apontado resultados positivos para o desenvolvimento dos assentamentos, principalmente em mudanças que guardam relação com a qualidade de vida das famílias assentadas nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes, entende-se que é também necessário qualificar essas informações no sentido de compreender com maior profundidade esses impactos e sua relação com as políticas públicas implementadas nesses assentamentos. Para tanto, a seguir serão analisados individualmente e de maneira qualitativa os impactos das políticas públicas sobre a permanência na terra, segurança alimentar, desenvolvimento econômico e sobre os aspectos ambientais dos assentamentos estudados. Esses quatro pontos escolhidos foram pensados a partir do cotejamento entre as propostas contidas nos documentos oficiais normativos do Programa Crédito Instalação e seus efeitos esperados nos assentamentos onde o mesmo seja implementado.

3.2.1 – Impactos sobre a permanência das famílias na terra

Como visto na sessão que trata da origem dos assentamentos estudados, o tempo de ocupação das fazendas em questão foi de 01 ano no PA Vida Nova, e 02 anos no PA Roseli Nunes, no entanto muitas das famílias que se tornaram assentadas já eram acampadas em outras localidades da região, aumentando seu tempo de espera pela terra. Esse tempo de espera é relativamente curto, se comparado a outras regiões no país onde o conflito por terra se deu de maneira mais intensa e prolongada (SIGAUD, 2009), no entanto tem-se na Região Médio Paraíba Fluminense acampamentos que já duram mais de 8 anos desde sua ocupação e que ainda não se tornaram assentamentos. Segundo a militância do MST na escala estadual, essa demora se afina principalmente com a concepção de reforma agrária presente no INCRA, que não considera essas terras passíveis de serem desapropriadas para fins de reforma agrária, como será discutido mais a frente no tópico destinado aos aspectos ambientais no presente capítulo.

Em se tratando de uma das primeiras políticas administradas pelo INCRA acessadas atualmente em assentamentos, é de se prever que o impacto mais imediato do crédito instalação seja na permanência das famílias na terra diante de tantas dificuldades estruturais e longos períodos de espera. O que o programa visa nesse sentido é a provisão de alguns meios para que, aquelas famílias que permaneceram durante anos acampadas, tornando-se descapitalizadas nesse processo, possam se reestruturar no momento que se tornam assentadas, como aponta um servidor do INCRA na escala estadual:

O crédito instalação ajuda a amenizar a situação de precariedade que essas famílias se encontram quando são assentadas, é uma ajuda para que as famílias sejam fixadas no campo, ele ajuda a diminuir a debandada. Antes do crédito instalação, enquanto as famílias estão acampadas tem o programa “Fome zero”, nos acampamento, que é entregue pelo INCRA. E o crédito dá esse apoio, possibilitando a compra de alimentos, ferramentas, e a habitação, que sem dúvida é à base do crédito instalação (Dados de entrevista).

Assim como ressalta o servidor do INCRA, a provisão de crédito para a construção de suas casas é o principal ponto forte do programa na visão dos assentados. A modalidade “Aquisição de Materiais de Construção” do Crédito Instalação é destinada, de acordo com o Art. 7º da NE nº 79, “à aquisição de materiais necessários à construção das habitações rurais nos assentamentos, bem como ao pagamento de mão de obra e serviço técnico específico para a qualificação das habitações”. Já de início, observa-se nesse normativo um ponto positivo ao se considerar as especificidades regionais e culturais do local em que o assentamento se encontra, tendo sido apontado pelos assentados algum grau de liberdade na escolha das técnicas e materiais de construção de suas habitações, como previsto no parágrafo único do art. 7º:

Admite-se a construção de habitações mistas (madeira e alvenaria) e/ou habitações homogêneas (somente de madeira ou alvenaria), desde que as mesmas sejam usuais na região e que possuam banheiro. A comissão deve analisar se o material é adequado, às condições climáticas da região, de forma a garantir a durabilidade das construções.

Tão importante quanto à construção das casas é a modalidade “Recuperação/Materiais de Construção”, que de acordo com os artigos 11 e 18 da NE nº 79, “se destina à aquisição de materiais para melhoria habitacional”, admitindo a “compra de materiais necessários à reforma ou ampliação de habitações rurais, indicados no Laudo Técnico Individual e apontados na planilha orçamentária”. Os valores disponibilizados são de R\$ 15000,00⁶¹ para a construção de casas e de até R\$ 8000,00 para a restauração de construções já existentes. Desses valores, até 20% é previsto para o pagamento de mão de obra, que são disponibilizados para as famílias em duas parcelas: a primeira quando as

⁶¹ Esse valor sofreu um aumento, passando para R\$18000,00, no entanto os assentamentos estudados receberam os valores anteriores, visto que a mudança se deu enquanto o processo de aplicação do crédito já estava em curso.

fundações da casa estão construídas, e a segunda quando a casa está em fase de acabamento.

De acordo com Leite *et al* (2004) em sua pesquisa em nível nacional, 79% dos assentados entrevistados consideraram que houve melhoria nas suas condições de moradia após a vinda para o assentamento, onde foi observado ainda um aumento da porcentagem das casas com 4 ou mais cômodos e uma redução no número de famílias com casas de menores que 2 cômodos.

A melhoria das condições da habitação possivelmente relaciona-se com o fato de que parcela importante dos assentados recebeu crédito habitação, o que permitiu a construção de casas ou a melhoria das já existentes, através de reformas e/ou ampliação. Além da melhora nas condições devida, essas mudanças no padrão de habitação certamente se refletiram no comércio local (com a compra de materiais) e também no mercado de trabalho, com a criação de empregos ligados à construção civil (pedreiro, encanador, eletricista etc.). (LEITE *et al*, 2004, p.249)

Vale ressaltar, no entanto, que os valores disponibilizados atualmente são ínfimos tendo-se em vista os valores de mercado de materiais de construção e de mão de obra, e os objetivos a que o crédito se propõe a cumprir, como relatam os servidores do INCRA entrevistados. Por isso a maior parte das famílias nos assentamentos estudados realiza por conta própria a construção, ou contrata os serviços de assentados no próprio PA, ou ainda conta com a estratégia de trabalho em mutirão entre duas a três famílias, onde estas se revezavam na construção de suas casas. Outro fato que dificultou a contratação de mão de obra, além dos baixos valores disponibilizados pelo crédito, foram os atrasos na entrega de materiais pelas empresas contratadas, ocorrendo algumas vezes de uma família contratar o pedreiro para determinada data, e os materiais necessários para a etapa da construção não terem sido entregues, impossibilitando seu trabalho. Como resultados positivos dessa condição, pode-se observar a presença de cooperação entre algumas famílias, que optaram por trabalhar coletivamente, e ainda a arrecadação de renda para as famílias daqueles assentados que tem maiores conhecimentos na construção civil e que se habilitaram a trabalhar na construção das casas de outros. Por outro lado, pode-se observar também que algumas casas foram construídas de maneira imprópria, em terrenos ou com técnicas pouco apropriados, o que ocasionou na queda de paredes, rachaduras, dispendio de mais materiais e aumento nos custos para a família.

Outro aspecto interessante, é que a modalidade “Aquisição de materiais de construção” era anteriormente denominada “Crédito Habitacional”, onde o papel dessa modalidade da política pública é deslocada da construção de habitações para a de compra de materiais de construção. A mudança na nomenclatura dessa modalidade pode trazer em si um reflexo do processo de redução do papel do Estado nas políticas públicas de reforma agrária, uma vez que substitui o compromisso anterior de prover habitações para o de oferecer materiais de construção. Assim, não havendo a responsabilidade do Estado de oferecer crédito para a construção de habitações, é reduzida também a margem de negociação dos movimentos sociais no sentido de aumentar o valor do crédito nessa modalidade sob o argumento de o mesmo ser insuficiente para a construção de habitações apropriadas.

No PA Vida Nova todas as famílias beneficiárias já acessaram o crédito relativo à construção das habitações, sendo que 4 dessas moradias se encontram em fase final de construção e outras 18 estão prontas para morar. No PA Roseli Nunes a liberação desse crédito é muito recente, no mês de janeiro de 2013, onde 26 famílias já estão recebendo a primeira parcela dos materiais de construção e iniciaram a construção das casas. Nesse último assentamento a maior preocupação dos assentados coletada nas fichas de visita (VTI) pelos técnicos de ATES era referente ao acesso a esse crédito.

Não obstante a importância do crédito instalação para a permanência das famílias na terra, vale ressaltar que o tempo entre a chegada das famílias ao acampamento, criação do assentamento, e por fim o acesso ao crédito aquisição de materiais de construção é longo em ambos assentamentos. No PA Vida Nova esse tempo foi de 6 anos e no Roseli Nunes, 7 anos, e nesse fato cabe uma análise acerca da relação entre o crédito instalação e a permanência das famílias na terra: tendo em vista o tempo esperado para que esse crédito fosse acessado, entende-se que as razões que contribuem para que as famílias permaneçam na terra sejam outras. Afinal, diante de tantas dificuldades, o que fez com que a maioria dessas famílias resistam e permaneçam na terra? O que as tornam resilientes diante de tantos obstáculos? Nas palavras de uma assentada no PA Vida Nova, é justamente o desejo convicto de viver na terra acompanhado de adaptações nas concepções e expectativas das famílias à realidade vivida diariamente nos assentamentos a resposta para esse enigma:

O que faz alguém ficar na terra é a certeza, a convicção. Quando cheguei aqui achei que ia produzir de encher caminhão pra mandar pro CEASA (risos). Mas depois vi que não é bem assim. A gente se dá bem, mas não na visão do capitalismo, da grande escala. Tem que ver o que é possível

na nossa realidade, terra, topografia, tendo a natureza ao nosso favor.
(Dados de entrevista).

Assim, embora o acesso à política habitacional melhore as condições de vida dos assentados, essa provavelmente não é são por si só responsável pela permanência das famílias na terra, diante de todas as dificuldades enfrentadas ao longo desse processo. No PA Vida Nova cerca de 05 famílias deixaram o assentamento até o momento, grande parte delas devido a problemas de saúde. No PA Roseli Nunes, foram identificadas 06 famílias desistentes também em sua maioria por motivos de saúde. Pode se notar que, embora as dificuldades sejam inúmeras, os assentados resistem e só deixam a terra quando sua saúde/vida está em risco, o que é observado com admiração por um servidor do INCRA: “Mas mesmo assim, o que a gente pode observar é que elas permanecem no campo, mesmo nessas situações! (Dados de entrevista)”. Nesse sentido, uma assentada do PA Vida Nova afirma que as famílias que deixam o assentamento, e vão morar nas zonas periféricas das cidades médias da região, acabam vivendo em condições piores do que aquelas em que viviam no assentamento, onde podiam produzir seus próprios alimentos, trabalhar na própria terra e não pagar aluguel: “As pessoas acham que a cidade dá pra gente, mas na verdade ela tira. Quando estou longe daqui meu espírito sofre. (Dados de entrevista)”.

É interessante também observar, que no caso dos assentamentos estudados, embora todas as famílias tenham tido experiências prévias no meio rural, a maior parte dos assentados tiveram vivência também na cidade, como resultado de um intenso processo de urbanização do estado e de busca por melhores condições de vida. Ao retornarem para o campo através do assentamento, o que essas famílias buscaram foi um resgate daquele padrão de vida que se tinha no meio rural, vendo este como o espaço onde as condições de vida são melhores, e não o contrário. Assim, a experiência urbana prévia desses assentados pode ter contribuído para desconstrução de um imaginário social, em que a cidade privilegiadamente é tida como o local onde são oferecidas oportunidades para se viver bem, como se observa ainda no senso comum. Essa constatação fica clara no relato de uma assentada do PA Roseli Nunes:

Pra mim valeu muito a pena vir pro assentamento, pelo sossego que a gente tem na nossa terrinha. Ainda não tem condição de nós vivermos somente com a renda que sai da terra, mas a maior parte dos alimentos – as galinhas, as verduras, feijão, milho, mandioca, frutas a gente tem
(Dados de entrevista).

A melhora de vida percebida por essa assentada atinge também parentes de fora do núcleo familiar, que são atraídos para a terra. No PA Roseli Nunes 47,3% das famílias ao se tornarem assentadas acabaram atraindo outros familiares para viver e trabalhar em seus lotes, e o mesmo ocorreu no PA Vida Nova, com 40% das famílias. Essa mudança, como observado no relato acima, guarda uma relação grande com a segurança alimentar, que, em seguida a melhoria nas condições habitacionais, é um dos principais pontos positivos das políticas de reforma agrária na visão das famílias assentadas e dos servidores do INCRA:

É importante a gente ter uma percepção que o recurso financeiro que se materializa com esse nome de crédito tem que ser visto como algo que efetivamente vai contribuir para que aquela família se estruture, e não só os pais, mas os filhos também entendam e absorvam que há a possibilidade de eles crescerem e se desenvolverem e permanecerem no campo. Com todas as dificuldades da infraestrutura viária, da ausência de apoio a saúde e educação no assentamento, o crédito instalação vem como algo que vai contribuir para possibilitar a inclusão daquela família efetivamente, no processo social desse país (Dados de entrevista).

O mesmo foi observado em nível nacional por Leite *et al* (2004), onde 91% de seus entrevistados disseram ter suas condições de vida melhoradas em comparação a sua situação antes de se tornarem assentados. A pesquisa também aponta que em grande parte essa melhoria está vinculada a “libertação em relação aos proprietários da terra, que aparece de forma significativa nas regiões onde imperavam as relações de ‘moradia’”, fazendo uso de expressões como “‘não ser mais escravo’, ‘ter acesso à terra sem prestar obediência’, ter liberdade/direito de plantar e criar o que quiser’. (LEITE *et al*, 2004, p.251).”

Esse aspecto relacionado à “libertação” dos trabalhadores em relação aos proprietários de terra observado por Leite *et al* (2004) no presente estudo teve seu efeito mais imediato sob a segurança alimentar das famílias assentadas, como apontaram a maioria dos assentados e servidores do INCRA entrevistados. A seguir esse ponto será analisado mais de perto.

3.2.2 – Impactos sobre a Segurança alimentar

Com relação a segurança alimentar, são duas as modalidades do Crédito instalação que visam a segurança alimentar: o Apoio inicial, Fomento e Adicional de Fomento. O Apoio inicial é a primeira dentre estas a ser acessada, a qual, segundo o artigo 5º da NE nº

79 “se destina à segurança alimentar e nutricional das famílias assentadas, ao suprimento de suas necessidades básicas, bem como ao fomento inicial de seu processo produtivo”. Nesse normativo, assume-se o conceito de segurança alimentar e nutricional com base na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, de criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A forma prevista para atingir esse objetivo é tanto pela provisão de alguns alimentos para tratar da questão em nível mais imediato como também, de maneira mais indireta e de prazo mais longo, pela compra de bens que favoreçam a produção de alimentos a serem consumidos pela família. Assim, segundo o artigo 13 da NE nº79 a modalidade Apoio Inicial possibilita a aquisição de “máquinas, implementos e ferramentas de trabalho; máquinas e equipamentos de apoio á produção e à comercialização; de gêneros alimentícios; insumos agrícolas; animais de tração, animais de grande, médio e pequeno porte, exceto bovino de corte”. No entanto, embora essa modalidade preveja a compra de animais, implementos, maquinários e ferramentas que fomentem a produção, em linhas gerais a prioridade no momento em que esse crédito é acessado acaba sendo a de comprar alimentos, tendo em vista o momento inicial de criação dos assentamentos e as necessidades mais emergenciais das famílias.

Esse ponto ficou bastante claro em ambos assentamentos estudados, onde de acordo com os registros das Fichas de Vistas Técnicas Individuais foram adquiridos preferencialmente alimentos com o crédito “Apoio inicial”, embora algumas ferramentas como foices, enchadas, facões e cavadeiras tenham sido compradas. Considerando que nesses PAs a modalidade apoio inicial foi acessada em 2010, que teve o valor máximo da cesta básica na cidade do Rio de Janeiro a R\$ 242,35⁶² (DIEESE, 2010), através dessa modalidade uma família poderia adquirir até 4,9 cestas básicas. Assim, se todo o valor do crédito “Apoio inicial” fosse destinado à compra de alimentos, possibilitaria a alimentação de uma família por quase 5 meses. Se levarmos em conta o tempo necessário para formar

⁶² Ocorreu nesse ano, de acordo com Dieese (2010) uma variação anual de preços da cesta básica na cidade do Rio de Janeiro de 6,78%.

lavouras de alimentos básicos como milho, feijão, mandioca, hortaliças; ou criar animais como aves, peixes, gado e suínos, veremos que 5 meses não é tempo suficiente para uma família se estruturar e produzir seus próprios alimentos, mesmo se considerarmos condições ótimas de solo, clima, época de plantio adequada, força de trabalho disponível na família, existência de formas de cooperação na condução dos trabalhos (visto que a essa altura ainda não ocorreu o parcelamento e portanto a produção ou é feita em áreas coletivas ou em outras áreas, com o consenso da comunidade, e que as áreas utilizadas nessas condições não tem a garantia de que poderão ser usadas futuramente pela família após o parcelamento). Só o preparo inicial do solo, que pode envolver derrubada de algumas árvores, aração, gradagem, capina, revolvimento do solo, formação de camalhões⁶³, levaria pelo menos um mês, tomando em conta que a maior parte desse trabalho será feito de maneira manual, visto a pouca disponibilidade de maquinários ou uso de implementos de tração animal para o preparo do solo nesses assentamentos.

Feito o preparo do solo, a sementeira, germinação, desenvolvimento vegetativo, floração, formação e enchimento de grãos, raízes e frutos também leva algum tempo. No caso do feijão, por exemplo, todo o ciclo da planta leva entre 100 e 120 dias, ou seja de 3,5 a 4 meses. A colheita e beneficiamento manual do feijão, que se dá pelas etapas de arranquio, bateção e abanação leva em torno de 30 dias. Assim, pode-se concluir que em condições ótimas, o mínimo de tempo necessário para formar uma lavoura de feijão e colhê-la seja de 6 meses. O mesmo pode ser dito para uma lavoura de milho, que tem seu ciclo fenológico entre 100 e 120 dias, variando de acordo com a cultivar. Já outros cultivos essenciais para a alimentação têm seu ciclo mais longo, como é o caso da mandioca, que varia de 12 a 18 meses, e da cana de açúcar, com ciclo de 12 a 22 meses (EMBRAPA, 2012).

O que se quer incitar com essa análise é que os valores disponibilizados na modalidade “Apoio inicial” do Crédito Instalação parecem não ser suficientes para realização de seu duplo propósito de assegurar a alimentação das famílias assentadas tanto em sua demanda mais imediata, como em um prazo mais longo, no sentido da soberania alimentar. O que se nota é que a modalidade ou possibilita a compra de alimentos, e garante a alimentação da família por alguns meses, ou é destinada a compra de ferramentas, sementes, insumos e animais, que assegurem a alimentação futura da família.

⁶³ Canteiros formados acima do nível do solo com cerca de 1m de largura e de comprimento variável, de forma a favorecer a drenagem bem como os tratamentos culturais das plantas, sendo muito utilizados para hortaliças.

As duas coisas não podem ser realizadas ao mesmo tempo, com os valores disponibilizados, e o que se observa nos assentamentos estudados é que as famílias optam por adquirir alimentos retardando mais seu processo de estruturação produtiva na terra.

Vale ressaltar que a redução na disponibilidade de terras a serem utilizadas na agricultura nesses assentamentos, como pode ser observado na sua caracterização ambiental no capítulo anterior, não parece ser uma variável muito limitante para garantir a segurança alimentar das famílias. Mesmo que a princípio os assentados tenham poucas áreas disponíveis para o plantio, tendo em vista que nessa altura ainda não se deu o parcelamento, muito pode ser plantado para assegurar a alimentação da família em pequenas áreas. Se, por exemplo, tomarmos a produtividade média de feijão no estado do Rio de Janeiro de 910kg/ha⁶⁴ (CONAB, 2011), uma área de 0,5 hectare de lavoura de feijão bem formada poderá alimentar uma família por todo o ano e ainda gerar excedentes em torno de 175 kg para serem comercializados⁶⁵. O mesmo serve para o milho, que tem produtividade para o estado de 2470kg/ha, podendo-se obter em menos de 0,5 hectare alimento suficiente para uma família por um ano e ainda gerar excedentes. Nesse caso a pouca disponibilidade de áreas para a produção nos assentamentos não parece ser o ponto limitante para a segurança alimentar dos assentados, até porque grande parte da produção destinada à alimentação da família é realizada nas proximidades das moradias, nos quintais, como aponta uma assentada:

O segredo é a gente se lembrar dos quintais – nos quintais a gente tem de tudo que se precisa pra viver – o remédio, o alimento, o chá... nunca é uma planta só. Eu lembro do quintal da minha mãe, lá se plantava de tudo e não tinha muro nem cerca, a gente comia as frutas dos vizinhos sem nenhum problema (Dados de entrevista).

Embora o impacto do “Apoio inicial” tenha sido baixo sobre a segurança alimentar, o que se pode observar na análise das fichas de VTI dos PAs estudados é que grande parte da produção (em torno de 80%) é destinada para o consumo próprio da família. Essa

⁶⁴ Dados da primeira safra, onde o plantio é realizado na época de chuvas (feijão das águas), entre os meses de setembro até janeiro. Tomou-se esse valor por ser essa a época de plantio mais utilizados por agricultores familiares no estado, especialmente no caso dos assentamentos estudados, onde não foram implementados sistemas de irrigação, sendo necessário a realização da semeadura nas épocas de chuva para o desenvolvimento das culturas.

⁶⁵ Chegou-se a esse valor considerando que uma família de 5 pessoas consuma feijão duas vezes ao dia, em porções de 50g por pessoa, gerando um consumo anual por família em torno de 180kg. Foi ainda considerado que uma parte dos grãos colhidos sejam destinados a semeadura para o ano seguinte, nesse caso 130kg.

observação, somada a outro relato de uma assentada, demonstra o cuidado dos assentados com a produção de alimentos para a família, especialmente dentre as mulheres. Essa preocupação de produzir alimentos para seu próprio consumo se mostrou central dentre os assentados, maior mesmo do que sua estruturação econômica através da recuperação da produção de eucalipto, como poderia ter sido feito em ambos os assentamentos:

Eu não quero eucalipto no meu lote, só o que está na mata. Quero plantar alimento, essa é a minha preocupação principal! Acredito que a mulher, no extinto materno, vê primeiro a necessidade de alimentar a família, os amigos, os outros companheiros, e não de ganhar dinheiro. Eu planto pra isso! (Dados de entrevista)

Cabe portanto uma reflexão acerca do papel da reforma agrária na melhoria da qualidade de vida de uma população rural, ou que tenha tido alguma trajetória nas periferias urbanas, extremamente empobrecidas. Essa importância é consensualmente apontada por diferentes movimentos sociais que estão lutando pela terra, assim como por dirigentes do INCRA:

Para os trabalhadores que lutam pela reforma agrária, a melhoria da qualidade de vida é muito importante, porque reforma agrária significa emprego, produção, educação, saúde, significa vida melhor. Muitas famílias que estão nas periferias das cidades, ou estão desempregadas, ou foram expulsas do campo, retornar a terra significa poder se alimentar com aquilo que com fruto do seu trabalho, significa uma vida nova. Esse é o verdadeiro papel da reforma agrária no Brasil (Dados de entrevista).

As famílias que estão na periferia, vivendo em situações de dificuldade tem um semblante diferente comparado ao semblante de um assentado da reforma agraria, que tem uma perspectiva de alcançar o seu sonho. O assentado está na sua terra, está produzindo, tem a terra ali, tem a água, tem o meio ambiente para produzir um alimento para o seu consumo. As pessoas quando recebem a sua terra no programa de reforma agrária criam essa expectativa muito grande de desenvolver, de produzir, de ter o seu porquinho, a sua vaquinha, o seu animal de criação, além de extrair da terra aquilo que é de mais sagrado que a gente pode ter que é o alimento, que é uma coisa sagrada, maravilhosa, e que contribui para o consumo das famílias. Obviamente que a gente deseja que os assentados da reforma agrária e os pequenos agricultores familiares recebam muito mais condições para poderem prosperar mais ainda em termos de produção. Uma produção equilibrada, e que não agrida e não coloque em risco a questão ambiental (Dados de entrevista).

Nesse sentido, o que se nota de maneira geral é que o acesso a terra tem garantido alguma segurança alimentar às famílias assentadas. Na presente pesquisa isso pode ser

notado tanto nas entrevistas com os assentados e com dirigentes dos movimentos sociais, como nas fichas de visita técnica que contem a sistematização do acompanhamento técnico das famílias assentadas. O mesmo foi observado por Leite *et al* (2004) para o resto do país, onde 2/3 dos entrevistados apontaram melhoras nas suas condições de alimentação após o assentamento, e apenas 10% considera que a mesma piorou:

O acesso à terra e a possibilidade de plantio para consumo por si sós parecem levar a uma melhoria nas condições de alimentação de pessoas que, muitas vezes, viviam de trabalho temporário ou eventual, ou então, mesmo tendo acesso à terra, como ‘moradores’ ou ‘parceiros’, em situação de instabilidade (LEITE *et al*, 2004, p.249).

No entanto, no presente trabalho, não se pôde associar diretamente essa garantia de melhoria nas condições de alimentação como um impacto decorrente exclusivamente do crédito instalação, visto que os valores disponibilizados em suas modalidades que tem como objetivo a segurança alimentar são na prática muito baixos para o que se propõe. Vale ainda tocar no ponto que vai além da segurança alimentar das famílias assentadas, mas de outras necessidades que as mesmas tenham, como ilustra Martins:

Ninguém gosta de miséria, ninguém gosta de passar fome, ninguém gosta de viver como bicho. Imaginar que essas populações amam a miséria é até mesmo uma injustiça absolutamente incrível, sobretudo daqueles que entendem que a opção pelo pobre é o mesmo que a opção pela pobreza. Eles também querem televisão, querem ter trator, querem ter um padrão de vida alto, querem ter eletricidade dentro de casa, querem ter os filhos na escola, querem uma vida digna, inclusive materialmente digna. Eles querem ter tudo que todo mundo tem, que todo mundo tem o direito de ter. Quando lhes são dadas as condições de vida, até mínimas, conseguem alcançar um nível de bem-estar que o desenvolvimento capitalista acelerado está longe de oferecer-lhes. (MARTINS, 1997, p.60)

Assim, em seguida será analisado um aspecto do desenvolvimento dos assentamentos que guarda relação com a citação acima: o impacto econômico do programa “Crédito Instalação”.

3.2.3 - Impacto sobre a viabilidade econômica dos assentamentos

Embora esse não tenha sido nosso enfoque na presente pesquisa, alguns efeitos imediatos podem ser observados sobre a economia local nos municípios onde estão situados os assentamentos estudados. A utilização do Crédito Instalação até o momento se mostra a principal delas, tendo em vista que já foram acessadas as modalidades “apoio

inicial”, “fomento”, “recuperação/materiais de construção” e “aquisição de materiais de construção” para 102 famílias⁶⁶ assentadas pelo INCRA na Região Médio Paraíba Fluminense, empregando uma quantia em torno de R\$1.774.800,00 na compra de bens em pequenos estabelecimentos distribuidores de materiais de construção e casas agropecuárias; o que se apresenta como impacto significativo, tendo em vista a economia dos municípios onde esses PAs estão localizados⁶⁷. Esse impacto é ainda maior no município de Piraí, onde, de acordo com Sebrae (2011), dos 148 estabelecimentos comerciais instalados na cidade, 19 se enquadram como “comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção”, onde portanto uma loja representa quase 28% dos estabelecimentos do setor no município. O setor de comércio é o segundo mais importante no município em número de estabelecimentos, ficando logo atrás do setor de serviços, o que ressalta o impacto causado pelo Crédito Instalação na economia local. No entanto esse efeito sobre a economia não pode ser generalizado para a Região Médio Paraíba, tendo em vista a baixa representatividade do PIB do município de Piraí (menos de 3,2% do PIB total) na região, e ainda a importância econômica do setor industrial.

Outro efeito importante do Crédito Instalação na economia local é que seu emprego gera trabalho não agrícola, como no caso da aplicação da modalidade “aquisição de materiais de construção”, onde serviços de pedreiro, eletricitista, bombeiro, dentre outros são necessários, como já ressaltado anteriormente.

Esse impacto localizado na economia não possui dinâmica cíclica, visto que oferta e demanda por bens e serviços são estimuladas de forma estanque, somente durante o período de aplicação do crédito. Para se pensar elementos ligados aos assentamentos de forma mais cíclica e que ampliem o nível de atividade da economia local se torna necessário considerar a estruturação produtiva das famílias nos PAs. Desse modo, com o aumento da produção vegetal, animal ou de artesanatos nos assentamentos, por exemplo, pode-se esperar uma ampliação da oferta e da diversificação de produtos no mercado local e também o aumento da renda dessas famílias assentadas, que conseqüentemente ampliarão sua demanda por bens e serviços. A partir dessa estruturação produtiva, pode-se esperar

⁶⁶ Embora no presente trabalho estejam sendo analisados 2 projetos de assentamentos, totalizando 64 famílias, existe ainda o PA Terra da Paz, localizado no município de Piraí, onde estão assentadas 38 famílias, das quais 33 também já acessaram as modalidades “apoio inicial”, “fomento” e “aquisição de materiais de construção”; tendo portanto, da mesma forma, impacto na economia regional.

também uma ampliação na oferta de alimentos em nível local, contribuindo para a redução da pressão inflacionária sobre os mesmos.

Na pesquisa de Leite *et al* (2004) em âmbito nacional foi constatado que 97% dos assentados entrevistados consideram que os assentamentos trouxeram melhorias para sua região, principalmente através do aumento e diversificação da produção agrícola, movimentação do comércio nas cidades e aumento da oferta de empregos. Com relação aos impactos sobre a produção agrícola municipal, pode-se dizer que tanto o PA Vida Nova quanto o Roseli Nunes não causam impacto significativo sob esse aspecto, visto que a maior parte de sua produção é destinada ao consumo próprio das famílias, sendo portanto mais efetivo para a segurança alimentar do que para a estruturação produtiva propriamente dita. Nesse ponto cabe algum detalhamento sobre o que programa Crédito Instalação prevê, e quais são seus efeitos econômicos para os assentados.

As modalidades “Fomento” e “Adicional de Fomento” tem como objetivo, além de garantir a segurança alimentar, a “geração de excedente produtivo, visando dar suporte à geração de renda”, conforme o artigo 8º da NE 79. De acordo com o artigo 18 desse normativo, essas modalidades são destinadas à “aquisição de máquinas, implementos e ferramentas de trabalho; máquinas e equipamentos de apoio à produção e à comercialização; insumos agrícolas; animais de tração, animais de grande, médio e pequeno porte, exceto bovino de corte”.

Embora a fonte que origina os recursos do programa o faça sob a forma de crédito, e se espere portanto que os recursos aplicados retornem aos cofres públicos, até a atualidade não há uma regulamentação oficial da cobrança do programa Crédito Instalação, que de acordo com alguns servidores do INCRA entrevistados será anistiado em todo país. No entanto a discussão sobre a cobrança do crédito está presente em um conjunto de normativas internas do INCRA, onde são definidos prazos para pagamento do crédito e formas de correção dos valores, como no art 38º da NE nº 79:

O prazo de carência será computado a partir da comprovação da liberação do crédito, mediante recibo ou contrato de concessão devidamente assinado pelo tomador.

Os pagamentos serão efetuados em dezessete prestações anuais e sucessivas, vencidas a partir do mês e ano de vencimento do prazo de carência.

Incidirá sobre o valor dos créditos concedidos, a taxa de correção anual, igual à utilizada pelo Programa de Agricultura Familiar – PRONAF,

Grupo ‘A’, desde que o pagamento ocorra dentro do prazo de vencimento da prestação anual.

Da mesma maneira que as outras modalidades, os valores disponibilizados no “fomento” e “adicional de fomento”, de R\$ 3200,00 cada, são muito baixos para causar algum impacto econômico duradouro para o desenvolvimento dos assentamentos. De forma ilustrativa, podemos observar que para produzir hortaliças⁶⁸, por exemplo, de forma que uma família obtenha a renda mensal de um salário mínimo durante o ano todo seriam necessários investimentos que estariam muito longe de serem cobertos pelo crédito fomento. Para se ter uma produção de hortaliças de certo modo intermitente é indispensável a implantação de sistemas de irrigação, que de acordo com o levantamento feito por Lima (2012) para elaboração de projeto de aplicação⁶⁹ da modalidade “fomento adicional” podem custar em média de R\$1200 a R\$ 6000 por hectare, mais o valor do conjunto moto-bomba⁷⁰ que custaria na região a partir de R\$ 1180,00. Para o cultivo, é necessário adquirir sementes ou mudas de qualidade e adequadas para a época de plantio, levando em conta que as variedades de inverno não devem ser utilizadas no verão e vice-versa, o que teria um custo em torno de R\$500,00 para cada 100 m² cultivados com hortaliças. Em ambos assentamentos, como apontam Silva (2010) e dados da equipe de assistência técnica, é identificado nos solos a existência de acidez em boa parte dos lotes, a qual pode ser corrigida com matéria orgânica em alguns casos, em outros se faz necessário o uso de calagem, que teria um custo em torno de R\$ 120,00 a R\$ 150,00 por família (LIMA, 2012). Esses seriam os investimentos mínimos para uma produção de hortaliças, sem contar outras possibilidades que trariam maior autonomia para o produtor como a implantação de viveiros para a produção de mudas, instalações para o beneficiamento e

⁶⁸ O exemplo das hortaliças é bastante significativo, tendo em vista que a grande maioria das famílias nos assentamentos estudados já produzem e a tem como uma das atividades agrícolas prioritárias, o que pode ser visto tanto nos PDAs como nas fichas de VTI.

⁶⁹ Dados obtidos através de projeto técnico de produção a partir das demandas apresentadas por cada família assentada, com levantamento de preços para orçamentação do projeto nos mercados da região. Os dados foram apresentados nos Projeto de Aplicação do Crédito Adicional de Fomento para os Projetos de Assentamento Terra da Paz, localizado no município de Pirai, e Vida Nova, localizado em Barra do Pirai, em agosto de 2012.

⁷⁰ Para atender as demandas apresentadas pelos assentados adotou-se no projeto de aplicação do crédito um conjunto moto-bomba com as especificações de 5,5 CV de potência.

armazenamento das hortaliças e de sementes, maquinários de capina e preparo do solo como tobatas e roçadeiras, dentre outros, que teriam custos ainda mais elevados.

Nota-se portanto, mais uma vez, que o programa “Crédito Instalação” não é decisivo para o desenvolvimento de atividades produtivas nos assentamentos estudados ao ponto de causar um impacto econômico duradouro, nos assentamentos e fora deles. De maneira inversa, ao ser tomado como crédito, o programa pode ser muito limitante no sentido das finanças familiares, ao passo que gera uma dívida logo na chegada ao assentamento, quando as famílias estão totalmente descapitalizadas, ao mesmo tempo que não é oferecido de maneira a gerar decisivamente um impulso na atividade produtiva, que vá ocasionar em uma ampliação na renda dos assentados. A esse respeito, Ferreira *et al* (2012) apontam que o caráter creditício do programa pode desconstruir sua intencionalidade de estruturação dos projetos de assentamento e de restituição da cidadania dos trabalhadores desfavorecidos ao se tornarem assentados, visto que:

[...] uma política de créditos, ao substituir uma política de garantia de direitos básicos, imputa aos beneficiários uma contrapartida onerosa, vinculando-os desde o início a uma dívida. Mas não apenas isso: confrontadas com a obrigação de quitar esta dívida, as famílias se veem convertidas da condição de sujeitos de direitos, constituídos no processo coletivo de conquista e construção do assentamento, à condição de devedoras individuais perante o Estado. Se, do ponto de vista constitucional, a garantia dos direitos básicos das famílias envolve o dever do Estado, a forma crédito, dada a essa prestação constitucional, acaba por fazê-las assumir o caráter de uma prestação econômica fundada em uma relação contratual entre a família e o Estado (FERREIRA *et al*, 2012, p.5-6).

Assim como observamos no presente estudo, apesar da grande relevância social do Crédito de Instalação, Ferreira *et al* (2012) comprovam que o programa não propicia geração de renda autônoma nos assentamentos, uma vez que tem sido empregado para financiar atividades e serviços relacionados à reprodução social das famílias, isto é, à subsistência do grupo familiar e de estruturação mínima das condições de produção. Sendo esse crédito absorvido em atividades e serviços de reprodução social das famílias – cujos meios de realização são garantidos por direito –, Ferreira *et al* demonstram que o Crédito Instalação não gera excedente ou lucro que pudesse garantir no futuro a restituição desse recurso ao Estado. Nesse sentido, o que os pesquisadores sugerem é que, tendo em vista as condições de completa descapitalização em que as famílias ingressam nos assentamentos, “a política pública mais adequada às necessidades delas deveria, antes, tomar a forma de

benefício ou fomento não-reembolsável, à semelhança das políticas sociais de modo geral” (FERREIRA *et al*, 2012, p.8).

Esse parece ser um ponto bastante polêmico dentro do INCRA, e mais consensual entre os representantes dos movimentos sociais de luta pela terra. Alguns servidores do INCRA justificam a necessidade de o programa se manter como crédito, tendo em vista a necessidade de se prestar contas para a sociedade acerca de um gasto público e ainda de retornar esse investimento ao erário, mas que, no entanto, se deve aumentar os valores oferecidos, o número de servidores disponibilizados para a aplicação do crédito e da qualidade técnica de sua aplicação e controle:

Acho que deve se manter como crédito, mas desde que fosse feita de uma forma muito facilitada, com um valor bem baixo tendo em vista a trajetória das famílias, e que a qualidade da aplicação do crédito fosse mais profissional, e com valores mais altos e condizentes com a realidade. O que desencadeou essa cobrança foi a necessidade de apresentar para a população uma prestação de contas e mostrar que a reforma agrária não é uma aplicação de recursos financeiros a fundo perdido, é apresentar alguma explicação, justificativa, para os cidadãos, que trabalham e pagam seus impostos (Dados de entrevista).

A preocupação em retornar os investimentos do governo em reforma agrária aos cofres públicos, como uma dívida com toda a sociedade, pode ser visto de uma outra perspectiva. Talvez a dívida social colocada no relato acima tenha seus devedores e credores em posições invertidas, onde aquela população historicamente excluída e que tem como único meio de sobrevivência a submissão de seu trabalho braçal aos detentores dos meios de produção é incitada a lutar por justiça, como ressalta um militante do MST ao descrever sua perspectiva com o Crédito Instalação:

A nossa perspectiva do crédito é exatamente de recuperar essa dívida social que o Estado tem com os camponeses. Grande parte dos nossos acampados ficam até 10 anos em acampamento, e do ponto de vista econômico ficam totalmente deteriorados. Se você achar que ele vai se recuperar com a renda que ele tem na agricultura, a média de renda que se tem na agricultura é em torno de 15%, e é baixíssima. A produção de matéria prima gira em torno disso, em média, e as famílias assentadas não se viabilizam economicamente. Se o governo subsidia o latifúndio, obviamente que tem que subsidiar a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária. O crédito instalação é uma necessidade elementar, é uma dívida que o Estado tem com esse setor da sociedade, que foi sempre abandonado e jogado a própria sorte. No momento que alguém entra no processo de reforma agrária, o Estado tem o dever de socorrer essa pessoa, e isso não se dá só com a terra, mas com todas as outras políticas agrícolas (Dados de entrevista).

A ideia de dívida dos assentados para com a sociedade, para quem a vê a partir dessa segunda perspectiva, se apresenta como se as políticas de reforma agrária fossem dádivas concedidas aos seus “beneficiários” (mesmo esse termo corrobora com a ideia mencionada) e não como um processo de avanços e retrocessos decorrentes de lutas e pressões sociais em todo o país, como aqui as entendemos. O relato de uma assentada do PA Vida Nova aponta essa questão, e ainda sua ruptura com a forma assistencialista que muitas das políticas sociais voltadas para a população mais pobre tendem a assumir:

Eu tive a possibilidade de conquistar essa terra, e não vejo isso como esmola não, é conquista! Antes de vir pra cá eu tinha bolsa família de R\$15,00 por filho, que somando dava R\$45,00 com os 3 filhos, e também tinha o cheque cidadão de R\$100,00. Eu me sentia envergonhada por isso, nunca gostei, porque mesmo sendo pobre acho que tenho que ganhar meu sustento do meu trabalho. Hoje ganho meu sustento, no meu espaço e vivo uma vida dessas... um vidão! E a cada dia que passa tenho mais consciência que o ser humano precisa ter uma vida mais simples (Dados de entrevista).

Em nossa pesquisa pudemos notar que a maior parte dos servidores do INCRA que trabalham diretamente com o Crédito Instalação se posiciona contrária à vinculação do programa a forma de crédito:

Essa é uma das grandes contradições do programa, que já começou na época do Mirad. A correlação de forças políticas naquela época não permitia que o programa fosse um fomento não reembolsável para essas famílias, que seria o mais justo, e isso permanece até hoje. Se existem programas semelhantes para outras famílias, também consideradas pobres, como o “fomento” do Ministério do Desenvolvimento Social⁷¹, que é não reembolsável, não se justifica termos assentados, nas mesmas condições, recebendo crédito. Como consequência o índice de inadimplência é estupendo, porque as famílias não têm condições de pagar. Porque além de pobres, eles se tornam pobres endividados! Por coisas elementares, e de direito, como a alimentação! Como a pessoa vai ficar pagando crédito para se alimentar? Tem uma contradição na própria política do governo, sobretudo isso fica mais evidente quando o governo Lula assume e cria o programa “Fome Zero”, entra a Dilma com o programa “Brasil Sem Miséria”, com subsídios para a população pobre,

⁷¹ A entrevistada se refere ao “Fomento às Atividades Produtivas Rurais”, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, como uma das ações do Plano Brasil Sem Miséria. O programa tem propostas semelhantes às modalidades “fomento” e “adicional de fomento” do Crédito Instalação, sendo desenhado no repasse não reembolsável da quantia de R\$2400,00 por família, junto a atividades de assistência técnica, podendo haver também o recebimento de sementes para a produção.

essa contradição aumenta mais quando se compara esses programas aos voltados para assentamentos (Dados de entrevista).

O recurso financeiro por si só, na minha avaliação, não tem a efetividade esperada se não tiver o entendimento de que ele possibilita que a família produza algo que será compartilhado por todos: pelos assentados, pela economia local, pelo meio ambiente, e por toda a sociedade. Eu fico muito preocupado com as tentativas de “bancarizar” o crédito, desconsiderando esse caráter social que o programa deve ter, que é um caráter educativo, de devolver a cidadania a essas famílias e de possibilitar que tenham garantidos sua renda e seu alimento puro e saudável (Dados de entrevista).

Alguns desses servidores do INCRA, contrários à forma creditícia assumida pelo programa, demonstram esperança nas recentes negociações para reformulação⁷² do Crédito Instalação:

Tem algumas propostas de mudanças, e a luta do INCRA é para que o programa não seja em forma de crédito. Tem que ser um fundo de apoio mesmo, de recurso para instalar a família. Para o crédito de construção da casa já conseguimos uma mudança, e eu acho que fica melhor. Nesse caso ele permanece como crédito, mas ao invés dos R\$15000,00 que eram disponibilizados no crédito aquisição de materiais passa a algo em torno R\$38000,00, ainda não se sabe bem ao certo, mas será um valor bem significativo. E o assentado pagará apenas 4% desse valor, e num prazo de 3 anos, algo que seria umas 4 parcelas de R\$270,00. Nesse caso se teria uma grande melhora, porque se pode construir uma casa em boas condições para se instalar e por um valor que o assentado pode pagar (Dados de entrevista).

Outros servidores, menos esperançosos nas mudanças por vir no programa, apontam que seria necessário “fazer uma mudança na lei nº 8629, o que significa mudar a correlação de forças no Congresso Nacional, que é completamente desfavorável a uma reforma agrária efetiva no país”. Nesse relato se ressalta que o desenvolvimento dos assentamentos deve partir de uma mudança conjuntural, e não ocorrer de modo paliativo em um ou outro programa voltado para o público assentado. Talvez essa mudança aconteça se a reforma agrária for tomada como uma possibilidade de se promover o bem comum, movimentando a economia local, diversificando a produção agropecuária,

⁷² Essa reformulação tem sido feita pela diretoria do INCRA, junto o Ministério do Planejamento, com alguma (embora restrita) participação dos movimentos sociais. As propostas contidas nessas reformulação serão detalhadas mais a frente, no capítulo seguinte referente as diferentes perspectivas sobre o programa.

oferecendo alimentos seguros e em sua maioria livres de agrotóxicos, aumentando a participação política, reconfigurando a estrutura de poder atrelada a propriedade da terra, melhorando as condições de vida das populações carentes no campo e nas cidades, com a ocupação produtiva de espaços antes inutilizados, e tantos outros benefícios econômicos, sociais e ambientais, como já demonstram os trabalhos de Barraclough (2001), Leite *et al* (2004), Medeiros e Leite (2004) e Silva (2010).

Como pode-se observar na tabela 15 a seguir, a maior parte dos assentados nos dois PAs apresentam baixa renda familiar, estando em torno de metade das famílias localizada na faixa de renda de até R\$680,00. Conforme pode ser visto na mesma tabela, a maioria das famílias possuem renda não agrícola, e dependem de outras atividades fora de seus lotes. Esse dado de certo modo demonstra que esses assentamentos não conseguiram estruturar suas atividades produtivas agrícolas, e que portanto a modalidade “Fomento” do Crédito Instalação não causou o resultado esperado.

Tabela 15: Renda familiar e Renda não agrícola nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes

PA	Renda das famílias				Possuem renda não agrícola	
	nada	até R\$680,00	de R\$680.00 a R\$ 1340,00	de R\$1360.00 a R\$ 2040,00	Sim	Não
Vida Nova	17,4%	47,8%	34,8%	0%	78,3%	21,7%
Roseli Nunes	28,5%	54,3%	8,6%	8,6%	94,3%	5,7%

Em seguida, são trazidos na tabela 16 dados sobre as diferentes fontes de renda não agrícola nos PAs estudados. Nota-se que em ambos assentamentos, em torno de metade das famílias compõe sua renda por serviços temporários, o que aponta para a informalidade dos trabalhos realizados, sendo enquadrados como ajudantes de obra da construção civil e diaristas em fazendas ou mesmos em lotes vizinhos nos próprios assentamentos. Em seguida observa-se que grande parte das famílias, especialmente no PA Roseli Nunes (40%) conta com aposentadoria como fonte de renda, o que pode ser visto como decorrente da composição etária dos assentados, como mostrado no capítulo 2. Outra fonte importante na composição da renda familiar é o Programa Bolsa Família, o qual é acessado por cerca de 1/3 das famílias.

Tabela 16: Fontes de renda não agrícola nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes

Fonte de renda não agrícola*	% de famílias no	% de famílias no
------------------------------	------------------	------------------

	PA Vida Nova**	PA Roseli Nunes**
serviço temporário	52,2	45,7
aposentadoria	21,7	40
bolsa família	30,4	25,7
pensão	0	8,6
emprego assalariado	0	8,6
acupuntura	0	2,8
aluguel de imóvel	0	2,8
fitoterápicos	4,3	2,8
seguro desemprego	0	2,8

* Uma família pode ter constado mais de uma fonte de renda não agrícola.

**As porcentagens foram calculadas sob o total de famílias assentadas, devendo portanto ser considerado que algumas famílias não possuem renda não agrícola, como visto na tabela anterior.

Dessa maneira, o que nossos dados apontam é que as modalidades implementadas do Crédito Instalação nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes não estão causando as mudanças esperadas, no ponto de vista econômico, para as famílias assentadas, mas sim oferecendo meios para sua reprodução social, assim como demonstra Ferreira *et al* (2012). Esse caráter paliativo do programa analisado guarda forte relação com as políticas creditícias de reforma agrária da década de 1990 analisadas por Pereira (2004, p.239), onde “majoritariamente, os projetos produtivos são dominados pela agricultura de subsistência, e não por uma agricultura comercial de alta rentabilidade, como o MRAM [modelo de reforma agrária pelo mercado] prescreve”. De acordo com Pereira (2005, p.632), “a quantia concedida a fundo perdido”, que seria aquela disponibilizada para a estruturação dos assentamentos não reembolsável, “revelou-se insuficiente para alavancar a produção agrícola, de sorte que os mutuários dos programas implementados permanecem dependentes de uma política pública substantiva de crédito rural”.

Se focarmos, no entanto, no programa Crédito Instalação, partindo da experiência dos assentamentos analisados, sua reformulação, em nosso ponto de vista, deveria envolver sua redesenho, não mais como uma política de crédito, mas sim como um programa não reembolsável de estabelecimento das famílias, que possibilite que as mesmas se instalem nos assentamentos em condições de viver e produzir com dignidade. A nosso ver, seria necessário também um reajuste dos valores oferecidos, além do fortalecimento institucional do INCRA como órgão operador dessas políticas, para que sejam implementadas em tempo hábil e de maneira eficaz, tendo em vista os efeitos negativos na organização dos assentamentos, nas frustrações e constrangimentos decorrentes das longas esperas. Considerando que o Programa Crédito Instalação se mantenha no formato creditício – o que não nos parece o mais apropriado, o ajuste nos valores disponibilizados

em cada modalidade deve ser ainda maior, visto que as atividades produtivas decorrentes dessa política devem impulsionar e estruturar a atividade econômica nos assentamentos de forma a tirá-los da condição de pobreza e miséria em que vivem, muito embora essa condição seja, via de regra, superior a sua condição anterior ao assentamento. Acima de tudo, a reformulação do programa Crédito Instalação de forma que essa política se torne um instrumento de efetiva estruturação produtiva das famílias, favorecendo sua permanência nos assentamentos, exige que a reforma agrária seja resignificada e ocupe maior espaço nas agendas governamentais enquanto estratégia de desenvolvimento rural.

3.2.4 – Impactos sobre os aspectos ambientais

Como visto na sessão do capítulo 2 que trata da questão ambiental nos assentamentos estudados, foram observados alguns passivos ambientais relacionados ao histórico de utilização das terras na região, além de seus aspectos geomorfológicos como a declividade de algumas áreas, que apresentam algumas limitações para a agricultura e conservação dos solos. De acordo com Silva (2002), esses passivos estão presentes em toda a Região Médio Paraíba Fluminense, onde “a erosão dos solos pode ser constatada pela forte incidência de ravinas e voçorocas (processos erosivos lineares) presentes de forma generalizada”, que em sua maior parte “tem origem histórica, pouco associada aos fenômenos geológicos”, ocasionada principalmente “pela retirada da cobertura vegetal que exerce um papel efetivo na proteção, controlando a erosão generalizada (SILVA, 2002, p.22)”. Segundo a autora, em torno de 47,7% da área da região é ocupada com pastagens degradadas, como resultado da supressão da cobertura vegetal original ao longo dos principais ciclos econômicos estabelecidos na região (cafeicultura, pecuária extensiva e industrialização), e que contribuem para sua vulnerabilidade ambiental com o empobrecimento dos solos, assoreamento de canais de drenagem e represas, além do comprometimento da qualidade das águas. A respeito dos efeitos causados pela pecuária extensiva para o meio ambiente, que prevalece ainda hoje dentre as atividades agrícolas na região, Bentes ressalta:

O impacto ambiental gerado por esse ciclo econômico se deu pela criação extensiva do gado, com a derrubada da mata ainda existente, o pisoteamento e a compactação do solo e a contaminação de córregos no processo de tratamento e fabricação de derivados do leite. Os impactos urbanos, mencionados no ciclo econômico anterior [a cafeicultura], se intensificaram com o maior acréscimo populacional (BENTES, 2010, p.5).

Como explica Felix, no Brasil, o processo de desapropriação para fins de reforma agrária nas vias de fato se dá prioritariamente em áreas que apresentam os critérios de improdutividade, como também a existência de conflitos sociais:

É prática entre as superintendências do INCRA que a indicação de terras para a reforma agrária se dê através dos movimentos sociais. Esta indicação está baseada não só em aspectos de improdutividade econômica dos imóveis mas também na existência de conflitos sociais. A ocupação dos imóveis pode vir antes ou depois da indicação, ou até mesmo apenas após a emissão de posse pelo INCRA. De qualquer forma, será com base nas indicações dos movimentos que se inicia o planejamento de cada superintendência para as ações de obtenção de terra através de vistoria e hoje regulamentadas pela lei nº 8.629, de 25/02/1993 (FELIX, 1998, p.30).

Dessa maneira, a problemática da qualidade das terras desapropriadas destinadas à formação de assentamentos rurais é controversa para o seu desenvolvimento, na medida em que a reforma agrária só acontece de fato em áreas tidas como improdutivas, ao mesmo tempo em que esse critério limita a estruturação produtiva dos assentados. De acordo com Felix, esse entrave é ainda mais condicionante do que as dificuldades relacionadas a reestruturação fundiária dos assentamentos recém-criados:

Assim, mesmo que o imóvel apresente uma série de características que irão dificultar sua reestruturação fundiária, através do seu parcelamento entre várias famílias, o fato de estar improdutivo, ao mesmo tempo em que existe uma demanda social para alterar seu uso, acaba por condicionar a sua desapropriação (FELIX, 1998, p.32).

A degradação ambiental nos assentamentos é observada em um contexto geral, na grande maioria dos assentamentos brasileiros, o que na visão de um militante do MST dificulta seu desenvolvimento:

A degradação ambiental nos assentamentos é muito forte. Se você observar os assentamentos foram feitos historicamente nas piores áreas, mais degradadas, mais distantes do mercado, mais montanhosas. Como desenvolver uma coisa que está nos piores lugares? Sem duvida esse é um elemento que tem que ser analisado no desempenho da reforma agrária. [...] Você não pode fazer uma boa pastagem num solo ruim. Se você tem um solo bom, tem uma boa produtividade, os produtos têm todos os nutrientes e você tem também um bom animal. Se você tem um solo ruim, tem uma pastagem ruim e um animal com doença, é uma reação em cadeia (Dados de entrevista).

Tanto no PA Vida Nova como no Roseli Nunes, a paisagem é predominantemente degradada, como relata uma assentada:

Aqui temos água à vontade, mas a maioria dos lotes está degradado. Só que muitas árvores estão brotando, regenerando as matas, mas as pessoas não pensam assim. Se trabalharmos dessa forma não é necessário análise de solo, arar e gradear a terra (Dados de entrevista).

Ainda sobre os aspectos ambientais nos assentamentos, notou-se dentre os assentados entrevistados um interesse pelas questões ambientais que vai além de uma adequação a recente dinâmica de demanda por produtos ecologicamente sustentáveis. Isso fica claro na fala de uma assentada ao ser indagada se teria interesse em receber uma certificação da qualidade de seus produtos, para acessar mercados mais específicos e que os valorize, ao que respondeu: “Não quero certificação de orgânico, porque acho que tem que se fazer esse tipo de produção porque se tem consciência e não porque vai ganhar mais dinheiro com um produto orgânico (Dados de entrevista)”. Essa mesma assentada ressalta que na chegada ao assentamento seguia um modelo convencional de produção, sem se importar muito com as consequências ambientais. No entanto em sua experiência observou que as práticas de revolvimento do solo (aração e gradagem) tornaram sua área produtiva mais compactada nos anos seguintes, piorando as características físicas do solo. A partir de então, a assentada optou por trabalhar o solo a partir de técnicas conservacionistas, o que ressalta o aprendizado a partir da experiência vivida e ainda a importância da assistência técnica na orientação produtiva:

Aos poucos fui aprendendo, como a própria terra, e também com a ajuda dos técnicos, a forma de trabalhar com a nossa terra que é muito degradada. Para trabalhar nessa terra não pode ser de qualquer maneira, tem que ser aos poucos, trabalho de formiguinha. E pra terra não ficar fraca, pobre, eu planto todo dia, cada dia uma coisa, nunca me canso – sou feliz assim! E por onde eu vou troco sementes, guardo um pouquinho, boto na terra pra reproduzir, compartilho (Dados de entrevista).

Essa observação pode ser associada a incorporação da problemática ambiental no discurso e prática organizativa do MST, o qual apresenta como parte dos objetivos gerais da reforma agrária o combate a “degradação da natureza que tem suas raízes na estrutura

de propriedade e de produção no campo”, como também a preservação da “biodiversidade vegetal, animal e cultural que existem em todas as regiões do Brasil, que formam nossos biomas” (MST, 2009). De acordo com Canavesi (2011), essa discussão é mais fortemente incitada no MST ao final da década de 1990, que passa a refletir sobre estratégias capazes de transformar a matriz produtiva dos assentamentos rurais, e em resposta a exigências do Estado e da sociedade como um todo:

O processo de “ecologização” de discursos e práticas institucionais verificado a partir do último quarto do século XX, engloba a luta pela terra, levando à adoção de exigências ambientais por parte do Estado e de outros sujeitos sociais, incidindo sobre a regularização fundiária. O MST teve que atender a diversas exigências não só do Estado, mas também em decorrência das pressões de setores que veem na reforma agrária a causa da degradação ambiental. (CANAVESI, 2011, p.158)

Embora os aspectos ambientais sejam de suma importância para o desenvolvimento dos assentamentos estudados, tanto na abordagem quantitativa quanto na qualitativa do presente trabalho, os impactos do programa Crédito Instalação sobre os mesmos foram nulos. Esse resultado já era esperado tendo em vista a não aplicabilidade da modalidade “Crédito ambiental” nos assentamentos em questão. Essa modalidade é mais recente que as anteriores, tendo sido criada em junho de 2009, sendo regulamentada na Norma de Execução do INCRA nº84 de 02 de setembro de 2009, em cujo artigo 4º traz:

A modalidade Crédito Ambiental é destinada a financiar, durante dois anos, a implantação e o desenvolvimento de sistemas agroflorestais⁷³, para a recuperação de área de reserva legal – ARL, nos assentamentos selecionados pelas superintendências regionais.

Até o momento é prevista a abrangência da modalidade Crédito ambiental nos municípios situados no bioma Amazônia considerados prioritários na prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Para acessarem esse crédito é necessário ainda que o assentamento apresente área de reserva legal inferior ao que estabelece a legislação ambiental, como é o caso dos PAs aqui estudados. Tendo em vista a área ocupada por unidades de conservação, especialmente no PA Roseli Nunes, combinado

⁷³ No normativo entende-se por Sistemas agroflorestais “Sistemas sustentáveis de uso da terra que combinam, de maneira simultânea ou em sequência, a produção de cultivos agrícolas com plantações de árvores frutíferas ou florestais e/ou criação de animais, utilizando a mesma unidade de terra e aplicando técnicas de manejo que são compatíveis com as práticas culturais da população local”

ao estado de degradação em que se encontram essas terras e a importância ambiental da região, pode-se sugerir que o “Crédito ambiental” poderia trazer efeitos positivos sobre os aspectos ambientais desses PAs. Através de sistemas agroflorestais a área destinada à reserva legal poderia ser recuperada em sua totalidade, aumentando a biodiversidade, possibilitando a conservação do solo, e ainda aumentar a produção agropecuária e florestal, que poderia ser consumida e comercializada pelas famílias.

No entanto, mesmo que estivesse prevista a abrangência do Crédito ambiental para os assentamentos estudados, sua implementação nos mesmos estaria comprometida pela falta de pessoal no INCRA, como indicou um membro da comissão de crédito na Superintendência do Rio de Janeiro.

Outra modalidade mais recente do Crédito Instalação que também não foi acessada nos PAs estudados e que seria de grande valia para sua estruturação organizativa e produtiva é o “Apoio Mulher”, tendo em vista que em ambos assentamentos estudados as estruturas organizativas mais atuantes, embora ainda não formalizada, encontram-se nos coletivos de mulheres, como mostramos no capítulo 2.

Vale ressaltar que, somados aos passivos ambientais presentes nos assentamentos, a Região Médio Paraíba Fluminense apresenta grande relevância ambiental, cuja Bacia Hidrográfica (Médio Paraíba Sul) contribui para o abastecimento de água do município do Rio de Janeiro pela transposição de suas águas para a bacia do rio Guandu, e na geração de energia através da Estação Elevatória de Santa Cecília, em Barra do Piraí (CBH MÉDIO PARAÍBA DO SUL, 2013).

No presente estudo diagnosticamos que o sistema agroflorestal é indicado para as áreas que apresentam grandes limitações para o cultivo, por serem declivosas e/ou estarem circunscritas em unidades de conservação, assegurando que grande parte da área dos assentamentos considerada inapta para a produção esteja ocupada de forma a trazer benefícios para o assentamento todo de modo geral. Nesse sistema, tem-se a possibilidade de reduzir a erosão através do plantio de espécies de diferentes extratos (herbáceo, arbustivo, arbóreo), cujas raízes ajudam na contenção e na ciclagem de nutrientes do solo, por ocuparem profundidades diferentes. No entanto, vale lembrar que esse pode não ser o sistema socialmente mais apropriado para muitas das famílias assentadas, tendo em vista que o retorno do investimento feito nesse tipo de cultivo se concentra no longo e médio prazos, e que esse é um modelo produtivo que exige intensidade de trabalho em seu

manejo. Principalmente para nos lotes em que os residentes apresentam idade avançada, esse pode não se apresentar como sistema produtivo mais interessante a ser realizado.

3.2.5 – Perspectivas de reformulação do Programa Crédito Instalação na visão dos sujeitos sociais entrevistados

O intervalo de tempo entre a ocupação da terra, formação dos acampamentos, desapropriação, criação e estruturação dos assentamentos é repleto de incertezas, ao mesmo tempo que se criam e renovam as expectativas de viver e produzir na terra. No entanto, no decorrer do processo inúmeras frustrações vão surgindo, como o tempo de operação do INCRA, o desgaste das relações entre os assentados e com a estrutura organizativa do MST, e dificuldades nas condições para produzir pela falta de recursos financeiros ou limitações ambientais e agronômicas das áreas onde as famílias são assentadas. Em meio a tantas limitações, esperas, frustrações e desgastes, é de se esperar que diferentes formas de perceber os problemas e de solucioná-los surjam. Assim, nesse capítulo serão apresentadas de maneira breve as perspectivas para a reformulação do Crédito Instalação a partir da visão dos diferentes sujeitos entrevistados.

No olhar dos servidores do INCRA entrevistados, embora o programa Crédito Instalação apresente muitos limites, seus impactos são marcantes nos assentamentos, principalmente na permanência das famílias no campo. Dentre os limites apontados estão a desencadeamento de ações dentro e fora do INCRA, a falta de pessoal no INCRA para executar as ações relativas ao Crédito Instalação, especialmente em áreas com dificuldade de deslocamento na região norte do país, e ainda algumas limitações nas propostas do próprio programa. Nesse sentido, segundo um servidor do INCRA-Sede:

O esforço do INCRA está sendo no sentido de evitar ao máximo o endividamento dos assentados. E ai tem algumas propostas que estão em discussão no núcleo do governo, propostas do INCRA e do MDA, no sentido de criar um novo crédito que possibilite que as famílias tenham esse subsídio, que seria o apoio inicial e o fomento, e que estruture a família na parcela. Então você tem o crédito apoio inicial, em que a família chegou e vai ter as condições e junto desse crédito vem a assistência técnica, junto disso vem a infraestrutura básica que é a estrada, a luz, a água para as famílias, e outras ações que se incorporam nesse processo, como a educação, a capacitação, que a própria equipe de assistência técnica pode possibilitar. E sempre no estímulo de buscar parceiros que possam contribuir com o desenvolvimento e estruturação daquela comunidade. Nós estamos acreditando que haverá a aprovação pelo Ministério da Fazenda dessa nova proposta, porque ela envolve recursos financeiros (Dados de entrevista).

Com relação ao desencadeamento de ações, os servidores sugerem uma maior integração nas escalas de governo, de modo que tanto os órgãos municipais/locais (como Secretarias Municipais de Agricultura, Órgãos Ambientais, Órgãos consultivos, ONGs), os estaduais (Secretarias Estaduais de Agricultura, de Meio Ambiente, de Assistência Social; Comitês e Conselhos regionais; empresas privadas prestadores de serviços de energia elétrica, água, transportes; as Superintendências Regionais do INCRA), bem como os nacionais (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, INCRA) estejam conectadas de forma coerente e interligada. Com relação a falta de profissionais no INCRA, que foi ressaltada por todos os servidores entrevistados, a sugestão é que se amplie o número de vagas nos quadros de pessoal no INCRA, com a realização de concursos públicos para admissão de novos servidores, o que aumentaria o número de assentamentos atendidos bem como a qualidade desse atendimento.

A respeito das limitações no desenho do programa Crédito Instalação, foram apontadas algumas mudanças sendo propostas e discutidas na esfera nacional do órgão, visando melhorar a operacionalização do programa, ampliar o volume de recursos disponibilizados e aumentar o controle e fiscalização sobre a aplicação do Crédito Instalação. Dentre as mudanças estão previstos:

1) Alterar o formato de crédito para o de subsídio, especialmente nas primeiras modalidades acessadas:

Eu entendo que tem que ser um subsídio, mas que não seja um subsidio de 100%. É da essência do ser humano valorizar mais aquilo que recebe e precisa dar uma contrapartida, e isso de certa forma dá um estímulo a mais pras famílias. Eu sou a favor de que seja um subsidio reembolsável nas etapas adequadas, mas no início do assentamento eu entendo que ele tem que ser 100% subsidiado (Dados de entrevista).

Dessa maneira, o programa estaria estruturado em suas partes, uma primeira a ser disponibilizada na chegada ao assentamento, e uma segunda, após as famílias já terem suas atividades produtivas estruturadas. Fariam parte da etapa inicial:

Apoio inicial, fomento, adicional de fomento, habitação e tudo aquilo que possibilite recuperar o meio ambiente. Eu não saberia precisar o tempo ideal para a duração desse período inicial porque o Brasil tão diverso, e em cada realidade pode ser exigido um tempo diferente (Dados de entrevista).

Nesse estágio inicial estariam previstos também recursos para melhor estruturar as moradias, e melhorar o impacto sobre a segurança alimentar através da integração com o programa “Brasil Sem Miséria”:

Seria disponibilizado um valor com que a família pudesse comprar cama, guarda-roupa, e todo o mobiliário da casa, já que as famílias em geral vem de acampamento, e não tem absolutamente nada. Então, ao receber a casa, a família teria como fomento não reembolsável para a reestruturação da moradia, segurança alimentar, integrado com o Programa “Brasil Sem Miséria” (Dados de entrevista).

No entanto alguns servidores apontaram que essa mudança pode não ocorrer, tendo em vista que na corrente negociação existem forças contrárias a essa proposta:

Mas a dificuldade está sendo a negociação com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, que não querem abrir mão do crédito. Eles querem que seja crédito. Essa parece que esta sendo a maior dificuldade de aprovar. É um embate político. Vamos ver se a gente vence (risos). É a luta. (Dados de entrevista)

2) A condição de crédito é mantida para as modalidades do programa mais tardias, as quais seriam acessadas após a estruturação das famílias no assentamento, e onde apenas uma pequena parte do recurso deverá ser reembolsável:

E depois é que entraria com o microcrédito, que seria 80% subsidiado, para compra de pequenos animais e estruturação do lote, para quando a família chegasse no Pronaf já estar com tudo assegurado, e aí, efetivamente ter condições de acessar um crédito e ter condições de pagar e não ficar inadimplente. Isso seria importante para de fato se criar condições para que essas famílias possam se estruturar minimamente, para se desenvolver sem se endividar. Mas por enquanto tem sido só dívida mesmo (Dados de entrevista).

3) Remissão da dívida relativa ao crédito Instalação já acessado por famílias assentadas

A gente esta propondo e discutindo no sentido de fazer a remissão da dívida que eles têm dos créditos já recebidos da reforma agrária e para isso tem uma discussão muito forte junto com o núcleo do governo, o Ministério da Fazenda. Se ocorrer, a remissão da dívida dar um folego a mais para a comunidade assentada (Dados de entrevista).

4) Melhorar a operacionalização e controle sobre a aplicação do programa, com vistas a reduzir corrupção envolvendo o Crédito Instalação:

A ideia da presidência do INCRA é ter uma nova sistemática de operacionalização que garanta mais qualidade na aplicação do crédito. Até o momento o crédito instalação é operacionalizado da seguinte maneira: se identifica no próprio assentamento uma pessoa física eleita pela comunidade para representá-la nesse processo de concessão do crédito, com abertura de uma conta bancária e movimentação daquele dinheiro com fim devidamente definido, o pagamento daquilo que foi objeto de discussão e aprovação na comunidade. Infelizmente essa forma facilitada tem dado margem a corrupção em alguns casos, como ocorreu recentemente em Rondonia e houve a suspensão de todo o Crédito Instalação em nível nacional. Eu acredito que temos que buscar algo para frente que tenha mais qualidade, mais controle e segurança, e principalmente rapidez na aplicação do crédito (Dados de entrevista).

5) Reduzir a interdependência entre as etapas no acesso ao programa, diminuindo o tempo de espera na operação do mesmo pelo encadeamento de ações:

Seria uma outra proposta mais interessante, onde não teríamos as etapas que limitam o acesso ao programa, já que antes uma etapa dependia da outra, para a família acessar ele acessaria tudo. Eu acho que ficaria bem melhor que hoje, porque esse encadeamento de uma ação dependente da outra para acontecer acaba aumentando a lentidão do INCRA (Dados de entrevista).

Sobre a perspectiva dos entrevistados envolvidos nos movimentos sociais de luta pela terra pudemos notar alguns pontos em comum, sendo que as propostas do MST foram mais desenvolvidas e detalhadas nos relatos coletados. Segundo um militante da Fetraf, o Crédito Instalação é importante para estruturação inicial do assentamentos, tendo em vista o estado de descapitalização das famílias ao chegarem ao assentamento:

É claro que toda família que está lutando por um pedaço de terra há algum tempo e acessa a terra já passou por um período que suas fontes de recursos estão totalmente esgotadas. Porque hoje o processo desencadeado com a vistoria do INCRA na propriedade até a criação do assentamento definitivo na área, leva em média quatro anos. Quando a pessoa está na luta para conseguir a terra, esse se torna seu foco central, ela tira como prioridade tudo aquela questão da terra. Então ele já esgotou praticamente os recursos que tem. O crédito instalação ele é muito importante porque é o que vai dar o primeiro passo na família (Dados de entrevista).

As mudanças propostas para o programa Crédito Instalação pelo militante da Fetraf se relacionam ao tempo operacional do INCRA, o aumento nos valores disponibilizados nas modalidades do crédito:

O que precisa melhorar é a forma que esse recurso sai ou a demora que ele tem até chegar à família. E às vezes a quantidade, que é pouca. O início dessa política de instalação de crédito precisa melhorar e muito. Melhorar na agilidade e também na quantidade para família poder começar a se instalar na propriedade e começar a produzir. Então, ele é importante, mas ele precisa de ter um conjunto de melhora para responder a necessidade da família (Dados de entrevista).

O militante da Fetraf ressalta ainda a importância de se discutir as condições de pagamento do crédito, que em sua visão devem ser facilitadas. Seu relato traz também as consequências que as melhorias no programa trariam para agricultura familiar em sua opinião:

O crédito tem que atender a necessidade da família. Isso inclui aumentar o valor, ter prazos mais alongados, ter crédito para pessoa começar naquela atividade produtiva, sem ele ter que pagar ao governo de imediato. Isso inclui, por exemplo, o governo fazer investimento na agricultura familiar e esse é um investimento que pode ser retornado com aumento da produção da agricultura familiar: com produtos de qualidade, com a preservação do meio ambiente, com mais emprego na terra, na área rural (Dados de entrevista).

Para um militante do MST entrevistado, o Crédito Instalação é uma política que deve compor junto a outras um conjunto de ações voltadas a assegurar o desenvolvimento no campo. O entrevistado ressalta no entanto, que até o momento nenhuma dessas políticas foi realizada de forma a cumprir esse papel plenamente:

Nós temos a compreensão de que para se desenvolver um programa de reforma agrária temos 5 pontos de extrema importância: a terra, o crédito, a assistência técnica, seguro e preço. Então voltamos para a diferença entre o meio rural e o urbano. Você compra um liquidificador, que custa 100 reais, e você consegue fazer um seguro dele. Um assentado, por exemplo, para plantar 1 hectare de uma cultura qualquer, seja milho, soja, por aí, você gasta em torno de 2 mil reais como custo de produção. Qual é o seguro que você tem desse investimento, que em 10 hectares seria de 20000 reais? Você fica inseguro. Ainda que o governo Lula tenha avançado na construção de um seguro agrícola, ainda tem muita dificuldade que impede que ele chegue na ponta. E hoje ele é muito mais um seguro para o banco do que para o próprio agricultor. Se eu asseguro a produção, e tiver um problema na safra, o banco recebe, mas o

agricultor recebe uma pequena quantia. Essa insegurança também é um limitante para o pessoal ficar na agricultura, e não contando com a oscilação de preço. Esse seguro tem que garantir uma renda para o agricultor, e não ser um seguro para o dinheiro do banco. Esses pontos são fundamentais pra funcionar um programa de reforma agrária, e são chamados por nós os instrumentos de política agrícola. Até agora só tivemos precariamente terra, precariamente crédito, precariamente assistência técnica, precariamente seguro (Dados de entrevista)

Com relação a elaboração de políticas de crédito, o militante do MST defende que se deve desenhar um programa que se aproxime do que foi o Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (PROCERA), sendo o movimento extremamente crítico ao atual Pronaf que em sua modalidade “A” se propõe a atender os assentados.

Primeiro quero dizer que o Pronaf é um programa de crédito para uma agricultura neoliberal, porque ele parte do princípio de ser um crédito para quem se viabiliza na agricultura. Isso foi pensado no período FHC. Nós do movimento fomos contra a criação do Pronaf desde o início, e fizemos muitas críticas justamente nessa direção. Nós achamos que tinha que aperfeiçoar o PROCERA, que era um crédito para os assentamentos da reforma agrária e que se aproximava mais da realidade dos camponeses. Mas o FHC acabou com ele e veio o governo Lula que fez formulações no Pronaf. Agora, dentro do governo estão pensando em fazer outro crédito, por que perceberam que nós temos mais de 4 milhões de agricultores familiares e nos últimos anos não chegou a 700 mil os que tem acesso ao Pronaf. Por quê? Porque é um crédito muito caro, e facilita para quem está viabilizado na agricultura. Então você viabiliza os que estão viabilizados e os outros você abandona (Dados de entrevista).

Caminhando nesse sentido, as propostas para o programa Crédito Instalação trazidas através do interlocutor do MST nessa pesquisa se assemelham a proposta apresentada por alguns dos servidores do INCRA entrevistados, onde se propõe que o mesmo deixe de ser crédito para um fomento não-reembolsável e ainda que se amplie os valores oferecidos em cada modalidade:

A proposta que nós elaboramos para o crédito instalação é que se mude o conceito de fomento, porque se você quer fomentar alguma coisa, fazer crescer, apoiar, é o dinheiro do Estado que você deve utilizar. Então o fomento não tem que ser um dinheiro que se tenha retorno aos cofres públicos, tem que ser absolutamente subsidiado (Dados de entrevista).

No entanto, nota-se no discurso desse militante uma tônica do “Estado como devedor” de uma série de serviços para uma população de pobres que são seus “credores”,

e que os merecem por direito, e que quando proporcionados, o são de maneira muito precária. Embora um tanto ideológico, no sentido que nesse relato o Estado é quase “figurado” como um instituição fora da sociedade, dualidade que evitamos em nossas análises, vale ressaltar a importância de se conceber as políticas públicas de reforma agrária como resultado de um processo de lutas e não como dádiva de um ou outro governo. Segue a baixo o relato de um militante do MST:

Para nós o crédito instalação tem que atender a esse camponês que foi degradado pela ausência do Estado. O Estado tem que socorrê-lo. Para nós ele não é um crédito, e sim um subsídio dado ao agricultor para recuperá-lo. O camponês hoje tem uma tarefa política fundamental na sociedade, que é produzir alimento, a segurança alimentar. O país que não tem alimento não tem soberania. O camponês é um integrante da sociedade estratégico para o país, e não apenas ser considerado alguém que gera mercadoria. Não pode ser pensado nessa natureza, porque ele é a segurança do país. O professor, o polícia, e outros servidores que não produzem mercadoria deveriam ser pagos da mesma forma que o camponês, porque ele produz o que é essencial a vida. Eu posso ficar sem a televisão, sem o automóvel, sem o produto de limpeza, mas não posso ficar sem comida (Dados de entrevista).

É interessante notar também que a perspectiva de desenvolvimento dos assentamentos trazida pelo MST envolve suas questões ambientais. Nesse sentido o movimento tem acompanhado algumas discussões como sobre os impactos das recentes mudanças no Código Florestal brasileiro e sobre as medidas e políticas necessárias a recuperação ambiental tendo em vista as condições de degradação observadas nos assentamentos de maneira geral. O entrevistado ressalta ainda que os assentamentos tem causado um impacto positivo nessas áreas que forma anteriormente degradadas pelas explorações anteriores, embora não sejam mudanças suficientes para se adequar as exigências da legislação ambiental:

Estamos aguardando e discutindo com o governo essas questões, que vão de encontro inclusive com o Código Florestal. Nós precisamos fazer inúmeras correções nos nossos assentamentos, que geralmente são áreas degradadas, temos que recuperar. Os pequenos não tem condição de recuperar uma coisa que o latifúndio fez, embora já tenhamos recuperado muito. Se você observar todas as áreas de assentamento que eram campo aberto, hoje todas as famílias tem fruteiras e outras plantas, aumentam portanto a diversidade genética na região que tinha sido totalmente devastada. Então já é uma recuperação daquilo que era. Mas para chegar ao que é previsto no Código Florestal, ainda falta muito, principalmente as margens de rios, as nascentes de água, as encostas dos morros, e assim por diante. Eu acho que é uma tarefa que temos condições de fazer nos

assentamentos, é uma necessidade urgente, mas para isso temos que estar apoiados por política pública (Dados de entrevista).

De maneira geral, pudemos observar nessa sessão algumas das aproximações e dos distanciamentos entre as diferentes perspectivas para o desenvolvimento dos assentamentos através das políticas públicas observadas nos discursos dos sujeitos envolvidos em nossa pesquisa. Na expectativa de que a análise desses diferentes olhares possa contribuir nesse sentido, caminhamos para as considerações finais do presente trabalho.

Resumo do capítulo

Embora nesse capítulo tenhamos apresentados dados quantitativos que apontam algum impacto positivo das políticas aqui analisadas, principalmente em mudanças que guardam relação com a qualidade de vida das famílias assentadas nos PAs Vida Nova e Roseli Nunes, ao qualificarmos essas informações notamos que muito pouco dessas mudanças no que tange a permanência das famílias na terra, sua segurança alimentar, viabilidade econômica e ainda com relação a melhoria dos aspectos ambientais, pode ser atribuído diretamente como um efeito das políticas públicas implementadas nesses assentamentos. Dessa maneira pudemos concluir que as propostas contidas nos documentos oficiais normativos do Programa Crédito Instalação tem tido efeito muito abaixo do esperados nos assentamentos analisados.

No entanto foram notáveis as melhorias nas condições de vida dos assentados, se comparadas em relação a sua situação antes de se tornarem assentados. Dentre os avanços observados destacamos o aspecto da soberania e segurança alimentar, presente tanto nos relatos das entrevistas como nos documentos de acompanhamento das famílias assentadas feitos pela equipe de assistência técnica dos PAs. Foram ainda identificadas como melhorias pelas famílias assentadas a maior tranquilidade e bem-estar relacionados à vida no campo; a liberdade de se plantar e colher em sua própria terra, sendo administradores de seu próprio trabalho e meios de produção, e ainda as melhorias relacionadas à habitação, que tiveram grande relação com o Crédito Instalação.

De maneira geral não pudemos observar um impacto para a viabilidade econômica das famílias decorrente exclusivamente do crédito instalação, visto que seu caráter creditício pode acarretar no endividamento das famílias no momento de sua chegada ao assentamento, e ainda que os valores disponibilizados em suas modalidades são muito baixos para o que se propõe. Nesse ponto sugerimos que o programa Crédito Instalação

seja reformulado adotando o formato de política não-reembolsável, seguido do reajuste dos valores oferecidos, e também acompanhado de um fortalecimento institucional do INCRA como órgão operador dessas políticas, para que sejam implementadas em tempo hábil e de maneira eficaz.

No que tange os aspectos ambientais, percebemos que esse é um assunto crucial para os assentamentos estudados, tanto pelo histórico de uso da terra como pela relevância ambiental da região, e ainda pela importância desse aspectos para o desenvolvimento produtivo e qualidade de vida dos assentados. Nesse sentido, diagnosticamos algumas alternativas produtivas para as áreas que em nosso estudo apresentaram grandes limitações para o cultivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O marco teórico que apoiou esse trabalho concebe a reforma agrária como estratégia de desenvolvimento no Brasil, que disputa espaço com outros projetos para o mundo rural de maneira conflituosa e complexa. Para tal entendimento, buscamos um olhar sobre o desenvolvimento que abarcasse o espaço rural em sua complexidade e profundidade, sendo adotada a abordagem territorial, a qual apreende o conceito de território em suas dimensões política e simbólica. Dessa maneira procuramos identificar ao longo da história brasileira como as políticas de reforma agrária se apresentaram como propostas de desenvolvimento, sem que, no entanto, se alterasse o quadro de concentração da propriedade fundiária no plano nacional, estadual, ou mesmo regional, não devendo, portanto, as mesmas serem consideradas como parte de um profundo processo de reforma da estrutura fundiária brasileira.

Pudemos ainda observar como a concepção de terra como reserva de valor e símbolo de poder no estado do Rio de Janeiro guardam relações com o período atual, visto suas mudanças e permanências na questão agrária fluminense. Nesse sentido ressaltou-se a importância dos diferentes ciclos econômicos na ocupação da região Médio Paraíba Fluminense: inicialmente o ciclo do café, que se constituiu como maior ciclo agrícola em toda a história do estado, seguido do ciclo da cana, depois a pecuária extensiva e da industrialização, sendo esses dois últimos ainda importantes na atualidade. A análise desses ciclos econômicos nos ajudou a relacioná-los à formação da estrutura fundiária na região, onde se observa grande desigualdade e concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. Dessa maneira, a dinâmica socioeconômica observada na região nos apresentou um mosaico onde os laços entre terra e poder (econômico, político, sobre o trabalho, sobre o território) são ora fortalecidos, ora desatados, ora transformados e ora reeditados; o que nos ajudou a compreender alguns processos observados como a alta degradação ambiental dos assentamentos e alguns aspectos da caracterização social das famílias assentadas.

Ficou claro nesse trabalho que, mesmo com a conquista decorrente do processo de desapropriação do imóvel e na criação do assentamento, a partir desse momento novas batalhas serão travadas pelas famílias assentadas para a permanência na terra e em busca de uma melhor qualidade de vida, tendo em vista as condições infraestruturais, organizativas, os aspectos ambientais, a caracterização das famílias e a ação operacional do

INCRA nos assentamentos. Nesse sentido pudemos fortalecer a visão da necessidade de políticas públicas para a reforma agrária.

Com relação aos objetivos centrais do presente trabalho, analisar os impactos do Crédito Instalação, embora tenhamos apresentado dados quantitativos que indicam impactos positivos desse programa, principalmente em mudanças que guardam relação com a qualidade de vida das famílias assentadas, ao qualificarmos esses dados notamos que muito pouco dessas mudanças no que tange a permanência das famílias na terra, sua segurança alimentar, viabilidade econômica e ainda com relação à melhoria dos aspectos ambientais, pode ser atribuído como um efeito direto das políticas públicas estudadas. Dessa maneira pudemos concluir que as propostas contidas nos documentos oficiais normativos do Programa Crédito Instalação têm tido efeito muito abaixo do esperado nos assentamentos analisados.

Vale ressaltar que em nosso trabalho pudemos observar melhorias notáveis nas condições de vida dos assentados, comparando-as a sua situação antes de se tornarem assentados. Dentre as melhorias observadas destacamos o aspecto da soberania e segurança alimentar; pontos subjetivos como maior tranquilidade e bem-estar relacionados à vida no campo; a liberdade das famílias assentadas de plantarem e colherem em sua própria terra, sendo administradores de seu próprio trabalho e meios de produção; e ainda as melhorias relacionadas à habitação, que tiveram grande relação com o Crédito Instalação. O impacto do programa Crédito Instalação foi maior sobre as condições de moradia das famílias, visto que as mesmas habitavam em barracos e construções de alvenaria extremamente precários e inseguros, suscetíveis às intempéries e a entrada de animais nocivos, e ao acessarem as modalidades de aquisição ou recuperação de materiais de construção passaram a construir habitações de dois quartos, varanda sala, banheiro, cozinha interna e externa para fogão a lenha, com destinação apropriada de seus dejetos, onde podem viver melhor.

A esse respeito cabem algumas considerações próprias, que se relacionam a algumas concepções apresentadas nesse trabalho. Os assentamentos estudados, embora ainda não estejam estruturados produtivamente, apresentaram clara importância na medida em que seus impactos positivos atingem parentes das famílias assentadas, muitas vezes distantes do núcleo familiar, o que pode ser tido com um efeito catalizador de melhorias como a geração de renda não agrícola e na qualidade de vida, atrelados a ideia de busca por sossego no meio rural. Nesse ponto, pudemos observar que embora muitos dos sujeitos entrevistados considerem que a “urbanização” da população assentada seja uma

problemática recente que afeta o desenvolvimento dos assentamentos, entendo que esse, por si só, não é um fator limitante. Mesmo que muitas das famílias dos assentamentos estudados não tenham tido uma ampla trajetória rural, ou que suas experiências de vida no passado mais recente tenham se dado em espaços urbanos, compreendo que elas trazem em si a capacidade de viver e produzir na terra com autonomia. No entanto foi notável durante a observação não participante que a maioria dos assentados não vê em si esse potencial. Talvez devamos deixar de lado um olhar categórico que segrega suas experiências de vida em “rurais” ou “urbanas”, e buscar examinar a questão à luz da identidade e da componente simbólica do território e da territorialidade. A partir desse olhar, é mais provável que o que esteja ocorrendo é que um não se vê como agente ativo de seu próprio processo de desenvolvimento. Vale lembrar que a grande maioria dos assentados durante toda a sua trajetória prévia nunca dispuseram de seus próprios meios de produção, estando sempre subordinados a outros ao disporem somente de sua força de trabalho a ser vendida para satisfação de suas necessidades. A partir do momento que se tornam assentados e passam a ter o poder decisório sobre esse meio de produção, a terra, uma série de novos desafios são postos: além das inúmeras dificuldades estruturais aqui repetidamente enfatizadas, tem-se o desafio das escolhas – o que produzir, quando, quanto, para quem, por que; que métodos usar; onde, como e quanto vender; são algumas dessas.

Outrossim, os relatos aqui contidos me levam a sugerir que as experiências urbanas das famílias prévias ao seu assentamento contribuem para que as mesmas queiram estar no campo e não nas cidades, e permaneçam na terra. Isso porque tais experiências urbanas, em se tratando de uma população empobrecida e marginalizada, se deram majoritariamente em condições de privação e sofrimento, onde as famílias vivenciaram problemas típicos do processo de urbanização tais como violência, custo de vida elevado e poluição.

Com relação ao impacto para a viabilidade econômica das famílias pudemos observar que o desenho creditício do Programa Crédito Instalação não possibilita o desenvolvimento econômico das famílias, uma vez que possibilita somente sua subsistência através reprodução social. O aspecto creditício do programa é questionado ainda por acarretar no endividamento das famílias, que são economicamente extremamente desfavorecidas, logo em sua chegada aos assentamentos. Nesse sentido, mostramos que o mais indicado seria que o programa assumisse um formato não reembolsável, e ainda que os valores disponibilizados sejam revistos e aumentados para que cumpram com seu objetivo de estruturar os assentamentos em seu momento inicial. Nesse ponto sugerimos

que tais mudanças sejam acompanhadas de um fortalecimento institucional do INCRA como órgão operador dessas políticas, para que sejam implementadas em tempo hábil e de maneira eficaz.

Sobre os aspectos ambientais, os trazemos como um assunto decisivo para os assentamentos estudados, fazendo-se necessário que o mesmo seja adereçado tanto por políticas públicas como pela elaboração de alternativas produtivas pelas equipes de assistência técnica e militantes do MST atuantes nos assentamentos. É nesse sentido que devem também entrar em discussão outros paradigmas para agricultura, que não a convencional, tecnicizada e de produção em grande escala. Essa concepção de agricultura tem se mostrado uma armadilha fantasiosa, sendo necessária uma reaproximação, um retorno, a invenção e um aprendizado constante de uma agricultura compatível com a realidade dos assentados – que considere sua escassez inicial de recursos financeiros, seus meios de produção disponíveis, o ambiente em que vivem, produzem, colhem, beneficiam e comercializam sua produção, as relações que estabelecem com a sociedade ao seu redor, e até mesmo seu significado e importância para a sociedade como um todo enquanto assentados de reforma agrária.

Assim, assumindo o significado de desenvolvimento a partir da ampliação dos horizontes dos mais desfavorecidos territorialmente – os desterritorializados, pode-se notar ao longo dessa dissertação que muitos elementos nos assentamentos contribuem para tanto: aumenta-se as oportunidades para a segurança alimentar, a partir do momento que as famílias assentadas dispõem de terra (embora em condições ambientais nem sempre favoráveis) e de alguns implementos e insumos agrícolas adquiridos através das políticas do Programa Crédito Instalação. O mesmo pode ser dito sobre as condições de vida dos assentados, que tiveram melhorias na sua escolaridade e no acesso a serviços de saúde.

No entanto, essa clara melhora causada pelas políticas públicas aqui analisadas, em nosso julgamento, não devem ser isoladamente responsabilizadas pela permanência das famílias na terra e sua segurança alimentar; uma vez que tais políticas chegam aos assentamentos depois de alguns anos, o que nos faz supor que as famílias tenham outras razões para permanecer na terra, apesar de todas as dificuldades apresentadas nesse caminho. Dentre as razões que identificamos, as que se mostraram mais evidentes nas falas dos assentados foram a busca por sossego e liberdade. Nesse ponto vale acrescentar a importância dos movimentos sociais, não encerrada na mobilização dos trabalhadores na luta pela terra e nas conquistas decorrentes desse processo, mas também na organização

dos assentados no seu entorno, de forma a coletivizar suas demandas e trazê-las à tona. Ao dar voz aos assentados, os movimentos sociais formam sujeitos políticos, com capacidades para se verem como agentes ativos de seu próprio processo de desenvolvimento.

Em suma, o que pretendemos incitar é que os impactos decorrentes das políticas públicas implementadas nos PAs estudados não são exclusivamente os causadores de desenvolvimento nos assentamentos, uma vez que outros elementos importantes para tanto foram também identificados. No entanto, nossas análises também apontam que essa condição não é estanque, e que feitos ajustes profundos na estrutura em que são concebidas as políticas de reforma agrária pode-se alcançar impactos mais duradouros no desenvolvimento dos assentamentos. Na tentativa de conectar tais conclusões com a conjuntura política em que nosso objeto de estudo se enseja, podemos assinalar que, em última análise, tudo se trata do espaço ocupado pela reforma agrária na agenda política dos governos, sendo essa via de regra tratada de forma paliativa, através de políticas que, quando muito, tem impacto na reprodução das famílias, de forma assistencialista.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Reforma Agrária, desenvolvimento capitalista e democracia. *In*: LEAL, L. (coord.) **Reforma Agrária da Nova República: Contradições e Alternativas**. São Paulo: Editora Cortez, 1985.

ALENTEJANO, P. R. R. **Reforma agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro**. (tese de doutorado) UFRRJ/CPDA, 2003.

_____. **Reforma Agrária e Pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbana nos assentamentos rurais**. (dissertação de mestrado) UFRRJ/CPDA, 1997.

_____. Os movimentos sociais rurais e a teoria geográfica. *In*: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. **As abordagens teórico metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Ed UERJ, 2007.

_____. A evolução do espaço agrário fluminense. **Geographia**. Niterói, nº 13, ano 7, 2005.

ALVES, D. S. A.; NUNES, R. R.; CRUZ, D. L. C. Atlas dos conflitos fundiários rurais do Estado do Rio de Janeiro. **Anais XVI Encontro Nacional de Geógrafos**. Porto Alegre, julho de 2010.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Projeto Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul: Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Proposta para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos**. Rio de Janeiro: Fundação COPPETEC, 2002.

AREZZO, D. C. Administração Fundiária no Estado do Rio de Janeiro: das sesmarias à colonização e assentamentos, *In*: CARNEIRO, M. J. *et al* (org): **Campo Aberto, o rural no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Contra-capá, 1998.

BARRACLOUGH, S. L. “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes”. *In*: TEÓFILO, Edson (org.). **A economia da reforma agrária: evidências internacionais**. Brasília: NEAD/CNDSI/MDA, 2001.

BECKER, B. A crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão. *In*: BECKER, B. (Org.) **Ordenação do território: uma questão política?** Rio de Janeiro: UFRJ, 1984

BENTES, J.C.G. A industrialização, concentração e dispersão urbana no médio paraíba fluminense. **Seminário de História da cidade e do urbanismo**, v. 11, nº 4, 2010a.

_____. A Transformação dos Ambientes Natural e Rural com a Industrialização do Médio Paraíba Fluminense-RJ. **V Encontro Nacional da ANPPAS**, out 2010b.

BLUME, R. **Território e Ruralidade**: A desmistificação do fim do rural (dissertação de mestrado) UFRGS/PGDR, 2004.

BRAGA, J. C. S; MAZZUCHELLI, F. Notas introdutórias ao capitalismo monopolista. **Revista de Economia Política**, vol. 1, nº 2, abril-junho, 1981.

BRANCO, P. C. A. *et al.* Geoprocessamento aplicado à gestão fundiária das terras públicas no estado do Pará. São Paulo: **Anais do GIS-Brasil**, 2003

BRANDÃO, A.C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Unicamp, 2009.

_____. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Revista Bahia Análise e Dados**, v.21, nº2, abr.-jun., 2011.

_____. Teorias, Estratégias e Políticas Regionais e Urbanas Recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL. **Balanco geral de governo**: 2003 a 2010. Brasília, 2010. Acessado em <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/sintese-politica/sintese-politica-versao-impressa> em janeiro de 2014.

_____. **Lei nº 11.346**, 2006. Acessado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm.

_____. **Estatuto da Terra**. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 2003. Acessado em http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf em novembro de 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003

_____. **Lei agrária nº 8629**, 1993. Acessado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm em julho de 2012.

lei 11346. Sistema nacional de segurança alimentar

_____. **Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 1985. Acessado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html> em julho de 2012.

BRUNO, R. **Senhores da terra, Senhores da guerra**: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1997.

_____. **Um Brasil ambivalente: Agronegócio, ruralismo e relações de poder**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2009.

BORÓN, A. A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Ed Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2002.

CALAZANS, M. J. C.; CASTRO, E. M. N. V.; NOVICKI, V. *In*: CARNEIRO, M.J.et al (org.): **Campo Aberto, o rural no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.

CAMARANO; A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

CANAVESI, F. C. **Tecnologias para quê e para quem?** Um estudo da reação entre tecnologia agrícola e poder em assentamentos rurais no norte do Espírito Santo (tese de doutorado). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011.

CALDART *et al* (Org.). **Dicionário da educação do campo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fiocruz/Expressão Popular, 2012.

CANO, W. Uma Agenda Nacional para o desenvolvimento: texto para discussão nº 183. Campinas: IE/UNICAMP, agosto de 2010.

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. *In*: **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 11, out., 1998.

CARVALHO FILHO, J. J. Política Agrária do Governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. *In*: LEITE, S. (Org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). **Dimensionamento do PIB do Agronegócio do estado do Rio de Janeiro**: Relatório Parcial – valores de 2008. ESALQ/USP: Piracicaba, 2012

CEPERJ. **Valor Adicionado bruto por atividade econômica, produto interno bruto e Produto interno Bruto per capita, segundo as Regiões de Governo e municípios do estado do Rio de Janeiro, 1999**. Acessado em <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>, em 18 de dezembro de 2012

_____. **Valor Adicionado bruto por atividade econômica, produto interno bruto e Produto interno Bruto per capita, segundo as Regiões de Governo e municípios do estado do Rio de Janeiro, 2010**. Acessado em <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>, em 18 de dezembro de 2012

COMITÊ MÉDIO PARAÍBA DO SUL. **Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Médio Paraíba do Sul**: Publicação institucional. Março de 2013. Acessado em http://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/livreto_mps.pdf em dezembro de 2013.

CONAB – Companhia Nacional e Abastecimento. **Acompanhamento da safra brasileira: safra 2010/2011 grãos**, publicação mensal, quarto levantamento, janeiro de 2011. Acessado em

http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_01_06_08_41_56_boletim_graos_4o_lev_safra_2010_2011..pdf em janeiro de 2014.

CORREIO SINDICAL MERCOSUL. **Famílias de VR ocupam fazenda em Pirai**. Acessado em <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=29684> em agosto de 2013.

CRUZ, I; CAMPOS, V. B. G. Sistemas de informações geográficas aplicados à análise Espacial em transportes, meio ambiente e ocupação do solo. Rio de Janeiro: **Rio de Transportes III**, 2005.

DA ROS, C. A. O MST, os assentamentos e a construção de novas dinâmicas sociais no campo. **Ruralidades**, n.4, out., Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002.

DA ROS, C. A.; PICCIN, M. B. Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro, Presidente Prudente: **Revista NERA**, ano 15, nº 20, jan-jun 2012a.

_____. A implementação do programa de ATES no estado do Rio de Janeiro: diretrizes, formatos institucionais e dinâmica de execução. Presidente Prudente: **Revista NERA**, ano 15, nº 20, jan-jun 2012b.

DAVIDOVICH, F. **Metrópole e Território**: a metropolização do espaço no Rio de Janeiro. Petrópolis: ANPOCS, 2000.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. **O Empoderamento da Mulher: Direitos à terra de propriedade na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

DELGADO, G. C. Política econômica, ajuste externo e agricultura. *In*: Leite S. (org.) **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto alegre: ed. Da Universidade, 2001.

_____. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In*: JACCOUD, L.(Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

DELGADO, N. G. Papel e lugar do Rural no desenvolvimento nacional. da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: Delgado, N.G. (coord.). **Brasil rural em debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2009.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y.S. (eds.). **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994.

DIÁRIO DO VALE. **MST invade fazenda em Arrozal**, s/d. Acessado em <http://diariodovale.uol.com.br/noticias>, em agosto de 2013.

DIAS, M.M. Extensão Rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATES”. Brasília: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n.3, set-dez 2004.

DIEESE. **Estatísticas do Meio Rural**, 2010-2011. Brasília: MDA, 2011.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. Paraná: **Educar em Revista**, n. 24, 2004.

_____. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, mar 2002.

DUARTE, P. H. E.; GRACIOLI, E. J. A teoria da dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. Anais **V Colóquio Internacional CEMARX**, nov. 2007.

DULCI, J. A. **Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho no Vale do Paraíba Fluminense: Região Ganhadora ou Perdedora?** (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: IBGE/ENCE, 2008.

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edição 70, 1980.

EMBRAPA. **Sistemas de produção da agricultura familiar**, 2012. Acessado em http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/#agric_familiar.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. São Paulo: **Lua Nova**, nº.28-29, 1993

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

FELIX, R. G. Seleção e organização de assentamentos. *In*: AMÂNCIO, R. (Org.). **Gestão em assentamento e poder público**. Lavras: UFLA/FAEPE, 1998.

FERNANDES, B. M. PAULILO, M.I & MEDEIROS, L.S. **Lutas Camponesas Contemporâneas: Condições Dilemas e Conquistas**. São Paulo: Unesp, 2009.

FERNANDES, B. M. Formação e territorialização do MST no Brasil: 1979-2005. *In*: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. **As abordagens teórico metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Ed UERJ, 2007.

FERREIRA *et al.* **A importância do crédito para o desenvolvimento social e produtivo dos assentados**. Brasília: Ipea, nov. 2012.

FOLHA DO VALE DO CAFÉ, **Pesquisa aponta para aumento de ocupação na região Vale do Café durante Semana Santa**, 2006. Acessado em <http://www.folhavedocafe.com.br/regi-o/pesquisa-aponta-para-aumento-de-ocupac-o-na-regi-o-vale-do-cafe-durante-semana-santa-1.1252372#.UtpzGRBTVIU> em agosto de 2013.

FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº21, jun. de 2000.

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e sociedade**, no 3. Campinas, 1994.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, E. H. Algumas considerações sobre a evolução recente do setor agroalimentar Fluminense. *In*: CARNEIRO, M.J.et al (org.): **Campo Aberto, o rural no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Contra-capa, 1998.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização econômica brasileira (1960-1980)**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

GRYNSPAN, M. **Mobilização camponesa e competição política no Estado do Rio de Janeiro (1950-64)**. Dissertação apresentada à UFRJ/MN/PPGAS, 1987.

GUERRA, A. J. T., SILVA, A. S.; BOTELHO, R. G. M. (Org.). **Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005

HIRSCHMAN, A. O. **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo: Companhia das letras, 1996

IBGE - INSTITUTO BRASELIERO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Número e área de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar na Microrregião geográfica Vale do Paraíba, 2006**. Acessado em <http://www.ibge.gov.br>, em 16 de dezembro de 2012.

_____. **Número e área de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar, por condição do produtor em relação às terras na Microrregião geográfica Vale do Paraíba, 2006**. Acessado em <http://www.ibge.gov.br>, em 16 de dezembro de 2012.

_____. **Censo Agropecuário, 2006**. Acessado em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=censoagro>, em 30 de abril de 2013.

_____. **Mapa de Pobreza e Desigualdade, Municípios Brasileiros 2003**. Acessado em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=mapapobreza2003>, em 30 de abril de 2013

_____. **Censo Demográfico 2010.** Acessado em http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=resultuniverso_censo2010, em abril de 2013.

_____. **Sistema de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, 2011.** Acessado em: <http://www.ibge.gov.br> em maio de 2013.

_____. **Síntese de indicadores Sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Famílias assentadas**, 2012a. Consultado em <http://www.INCRA.gov.br> em fevereiro de 2013.

_____. **Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação**, 2012b. Consultado em <http://www.INCRA.gov.br> em fevereiro de 2013.

_____. **Reforma Agrária: Pesquisa sobre qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos da reforma agrária.** Brasília, 2010. Acessado em <http://pqra.INCRA.gov.br/> em março de 2013.

_____. **Norma Executiva nº 79**, 2008. <http://www.INCRA.gov.br/index.php/institucional/legislacao-/atos-internos/normas-de-execucao>.

_____. **Norma de assentamento nº001/98**, 1998. Consultado em <http://www.INCRA.gov.br> em setembro de 2013.

_____. **Instrução especial nº20**. 28 de maio de 1980. Acessado em <http://www.INCRA.gov.br/index.php/institucional/legislacao-/atos-internos/instrucoes/file/129-instrucao-especial-n-20-28051980> em janeiro de 2014.

_____. **Norma Executiva nº 84**, de 02 de setembro de 2009. Acessado em <http://www.INCRA.gov.br/index.php/institucional/legislacao-/atos-internos/normas-de-execucao> em janeiro de 2014.

INCRA/COOPERAR. **Projeto de Desenvolvimento do Assentamento Roseli Nunes**. Rio de Janeiro: setembro de 2011

_____. **Projeto de Desenvolvimento do Assentamento Vida Nova**. Rio de Janeiro: novembro de 2010

_____. **Norma Executiva nº 79**, de 26 de dezembro de 2008. Acessado em <http://www.INCRA.gov.br/index.php/institucional/legislacao-/atos-internos/normas-de-execucao> em novembro de 2013.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. - Desenvolvimento Rural, n 20, 2012.

JACQUES, P.D. **Tectônica transcorrente mesozoica-cenozoica na borda leste da Bacia do Paraná no estado de Santa Catarina.** (tese de doutorado) São Paulo: PPGRMH/USP, 2013.

KAY, C. Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea. **Revista Agricultura y Sociedad**, n 75, 1995, p.27-82

LEITE, S. *et al.* **Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** Unesp, 2004.

LEITE, M. E.; BRITO, J. L. S.; LEITE, M. R. SIG aplicado ao estudo comparativo de favelas: o caso de uma Cidade Média. **Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia**, v.1, n.2, p.20-34, jul. 2009.

LEPSCH, I. F. *et al.* **Manual para levantamento utilitário do meio físico e classificação de terras no sistema de capacidade de uso: 4a aproximação do manual brasileiro para levantamento da capacidade de uso da terra.** Campinas: Sociedade Brasileira de Ciência do Solo, 1991.

LIMA, M. D. J. **Projeto de Aplicação do Crédito Fomento para o Projeto de Assentamento Vida Nova, Barra do Piraí, RJ.** Piraí: Cooperar/INCRA, maio de 2012.

LIMA, M. D. J; CORTÊS, R.; ABREU, E. V. **Pré-projeto de melhoria de estradas e vias secundárias do PA Vida Nova.** Piraí, outubro de 2011.

MARQUESE, R. B. O Vale Paraíba cafeeiro e o regime visual da segunda escravidão: o caso da fazenda Resgate. São Paulo: **Anais do Museu Paulista**. v.18, n.1, jan.- jul. 2010.

MARQUES, M. I. M. O conceito de espaço rural em questão. *In: Terra Livre*, São Paulo, Ano 18, nº 19, jul-dez 2002.

MARTINS, J. S. **Reforma Agrária: O impossível diálogo.** São Paulo: Edusp, 2000.

_____. A questão agrária brasileira e o papel do MST. *In: STÉDILE, J. P. (org.) A reforma agrária e a luta do MST.* Petrópolis: Vozes, 1997.

MEDEIROS, C. N. Utilização de SIG-WEB usando software livre para disponibilização de dados georreferenciados na internet: Caso do Sistema Ceará em Mapas Interativos. Curitiba: **Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto / INPE**, 2011

MEDEIROS, L. S. Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões. **Riad Cadernos Temáticos**, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, 1994 .

_____. **Reforma Agrária no Brasil História e Atualidade da Luta pela Terra.** Rio de Janeiro: Editora Fund. Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, L.S *et al.* **Assentamentos rurais: um visão interdisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 1994.

MEDEIROS, L.S.; LEITE, S. (Org). **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MORAES, S. H. N. G. **O Estado e a propriedade agrária no Brasil**: formas jurídicas e vigência política (tese de doutorado). São Paulo: USP, 1987

MOREIRA, R. J. Configurações de poderes urbano-rurais: fragmentos de discursos e práticas. *In*: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. **As abordagens teórico metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Ed UERJ, 2007.

MOTTA, M. M. M. **Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX**. Niterói: UFF, 2008.

MST. **Nossa proposta de Reforma Agrária Popular**. Março de 2009. Acessado em <http://www.mst.org.br/node/6891> em dezembro de 2013.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *In*: **Estudos Avançados**, vol.15, nº43, 2001.

NEVES, D. P. Exposições Agropecuárias: Redimensão Social dos Pecuáristas. *In*: CARNEIRO, M. J. *et al* (org.): **Campo Aberto, o rural no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Contra-capa, 1998.

_____. O associativismo e a comercialização agrícola: dilemas do processo de assentamento rural. *In*: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A (Orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA/NEAD, 2008.

NOVICKI, V. **Política Fundiária e Cultura Administrativa nos anos 80: Governos Federal, Fluminense e Paulista** (tese de doutorado). Campinas: Unicamp, 1998.

OLIVEIRA, F.J.G. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *In*: **Estudos Avançados**. São Paulo, 1999.

PEREIRA, J. M. M. A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas. São Paulo: Hucitec, 2010.

_____. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2004.

_____. A disputa político-ideológica entre reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). **Sociedade e Estado**. Brasília, v.20, n.3, set-dez. 2005.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Compos, 2000.

- PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- RAIS/TEM. Características do Emprego Formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais, 2012. Acessado em http://www3.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf.
- RICARDO, L. M. O uso de plantas medicinais na medicina popular praticada em assentamentos do MST do estado do Rio de Janeiro: uma contribuição para o SUS (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ENSP, 2011.
- RIBEIRO, C. J. **Facetas do Cotidiano: o dia a dia dos assentamentos do MST**. Pelotas: Educat, 2001.
- ROMANO, J.O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Edur/Mauad X, 2009.
- RUA, J. As crises vividas pelo estado do Rio de Janeiro e a emergência de novas territorialidades em áreas rurais. *In*: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. **As abordagens teórico metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Ed UERJ, 2007.
- REIS, J. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, col. 13, nº1, 2005.
- SANTOS, M. O dinheiro e o território. *In*: SANTOS, M; BECKER, B.; SILVA, C.A. F. et alii. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Niterói: PPG/UFF, 2002.
- _____. O retorno do território. *In*: SANTOS, M et al. (Org.) **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 2005
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001
- SAUER, S.; SOUZA, M. R. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. *In*: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A (Orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA/NEAD, 2008.
- SCHNEIDER, P.; GIASSON, E.; KLAMT, E. **Classificação da aptidão agrícola das terras: um sistema alternativo**. Guaíba: Agrolivros, 2007
- SEBRAE, Informações socioeconômicas do município de Pirai. Rio de Janeiro: Sebrae, 2011.
- SHIVA, V. **Monoculturas da Mente**. São Paulo: Gaia, 2002.
- SILVA, F. C. T. Conservadorismo e hegemonia agrária no Brasil *In*: CARNEIRO, M.J. et al (org.): **Campo Aberto, o rural no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.

- SILVA; E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação**. 3ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LLED, 2001.
- SILVA, J. G. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *In: Estudos Avançados*, 15 (43), 2001.
- SILVA, L. O. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. *In: São Paulo em perspectiva*, 1997.
- SILVA, N. R. **Etnopedologia e qualidade do solo no assentamento Roseli Nunes, Pirai, RJ** (dissertação de mestrado). Santa Catarina: UFSC/PPGA, 2010.
- SILVA, R. C. A Falsa dicotomia Qualitativo-Quantitativo: Paradigmas que informam nossas práticas de pesquisa. *In: ROMANELLI, G.; BIASOLI-ALVES, Z. M. M. Diálogos Metodológicos sobre Prática de Pesquisa*. Rio Preto: Legis-Summa, 1998.
- SILVA, V. V. Médio Vale do Paraíba do Sul: Fragmentação e vulnerabilidade dos remanescentes da Mata Atlântica (dissertação de mestrado). Niterói: PGCA/UFF, 2002
- SIGAUD, L. A engrenagem das ocupações de terra. *In: FERNANDES, B.M.; MEDEIROS, L.S.; PAULILO, M.I (Org.). Lutas Camponesas contemporâneas: dilemas e conquistas*. v.2, São Paulo: UNESP, 2009.
- SOARES, M. G. O. **Do latifúndio à reforma agrária: a diversidade social na construção do território – o caso do assentamento Santa Alice, Herval, RS** (dissertação de mestrado). Pelotas: UFPEL/ISP, 2009.
- SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In: CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORREA, R.L. Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrant, 2000.
- SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.
- STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil 3: Programas de reforma agrária: 1946-2003**. São Paulo: Expressão popular, 2005.
- VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- VEIGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *In: Estudos Avançados*. vol.18, nº 51, 2004.
- WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades contemporâneas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, nº 15, 2000.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	Instituição	Função	Lotação
Bruno Machado Pires	INCRA/SR-07	Orientador de projeto de assentamento	Setor de desenvolvimento/Comissão de Crédito
Clara Evangelista	INCRA-Sede	Analista em reforma e desenvolvimento	Diretoria de desenvolvimento/Crédito Instalação
Claudio de Souza	INCRA-Sede	Analista em reforma e desenvolvimento	Diretoria de desenvolvimento/Crédito Instalação
Conceição Maria da Silva Moreira	PA Roseli Nunes	assentada	-
Cosme Miranda	MST	Setor de Produção	Secretaria Estadual MST
Francisco Dal Chiavon	MST	Comissão Nacional de Agroecologia	Secretaria Nacional MST
Geraldo Soares	INCRA-Sede	Chefe da Divisão de Crédito	Diretoria de desenvolvimento/Crédito Instalação
Jonas Lopes	PA Vida Nova	assentado	-
Lázaro de Souza Bento	Fetraf	Coordenador de reforma agrária	Secretaria Nacional Fetraf
Luzia Cristina de Oliveira	PA Roseli Nunes	assentada	-
Maria das Graças	PA Vida Nova	assentada	-
Mariulia das Graças Almeida Gloria	INCRA/SR-07	Orientador de projeto de assentamento	Setor de desenvolvimento/Comissão de Crédito
Orlando Braz de Cruz Filho	INCRA-Sede	Analista em reforma e desenvolvimento agrário	Diretoria de desenvolvimento / Coordenação Nacional de ATES
Fernando Roberto Pimenta	INCRA/SR-07	Orientador de projeto de assentamento	Setor de desenvolvimento/Comissão de Crédito
Simone Alceli dos Santos	PA Roseli Nunes	assentada	-